

O Poder e as Ideias na Política Externa do Portugal Democrático: o caso de Timor

Pedro Emanuel Mendes

Tese de Doutoramento em Relações Internacionais

Orientador: Prof. Doutor Nuno Severiano Teixeira
Com o apoio da FCT
2012

Para a minha filha, Maria Francisca

Agradecimentos

É sempre difícil, neste curto espaço, mencionar todos os apoios e incentivos que estiveram presentes ao longo da realização desta tese de doutoramento. Todavia, não posso esquecer que todo trabalho de investigação científica resulta de uma dupla natureza: por um lado, é um trabalho individual e solitário; por outro, é também sempre tributário de vários apoios pessoais e institucionais, aos quais quero deixar aqui expresso o meu agradecimento.

O meu primeiro agradecimento institucional reparte-se entre a FCT, da qual fui bolseiro, e a FCSH da Universidade Nova de Lisboa. Sem o apoio material da FCT não teria tido as condições necessárias à investigação e elaboração desta tese. Sem o apoio ideacional da Universidade Nova de Lisboa também não teria sido possível realizar esta tese. Ainda de um ponto de vista ideacional, não quero deixar de referir os estímulos que recebi nos congressos da Associação Portuguesa de Ciência Política, bem como nas minhas viagens no âmbito das iniciativas académicas da *International Studies Association*. Aqui gostava de destacar a minha estadia em Nova Iorque e o ambiente estimulante vivido na *School of International and Public Affairs* da Universidade de Columbia. Quero também registar o ambiente acolhedor e motivador que sempre encontrei no ISCTE, no ICS, no IDN, no MNE, na FEUC, e no CEPESE.

O meu primeiro agradecimento pessoal vai para o Prof. Doutor Nuno Severiano Teixeira, meu orientador desde a primeira hora e que acompanhou o desenrolar da investigação, num clima de rigor e de liberdade típicas de um verdadeiro *scholar* e que, sobretudo, sempre soube motivar-me e mostrar confiança no trabalho que viesse a fazer. O seu estímulo, sugestões e críticas revelaram-se fundamentais para a elaboração deste trabalho. Na verdade, Nuno Severiano Teixeira foi o meu leme ao longo destes anos e nos momentos de maior tempestade, sempre se mostrou decisivo para que este trabalho chegasse a bom porto.

Naturalmente que todas as eventuais falhas e omissões apenas a mim devem ser imputadas.

O meu segundo agradecimento pessoal vai para o Prof. Doutor António Costa Pinto, que ao longo dos anos, desde que foi meu professor e orientador de mestrado, sempre se revelou uma fonte de inspiração pessoal e académica. Ainda que sem participar directamente na elaboração desta tese, o seu exemplo científico, o seu apoio pessoal e o seu incentivo académico foram sempre inspiradores e os nossos momentos de encontro sempre se revelaram de grande importância e significado.

O meu terceiro agradecimento pessoal vai para o Prof. Doutor Fernando Sousa que a norte do Mondego sempre foi uma das pessoas que compreendeu a minha exigência académica em busca da excelência. O seu apoio pessoal, a sua invulgar experiência científica e o seu incentivo académico foram sempre bastante importantes ao longo destes anos.

Gostaria ainda de agradecer ao embaixador Seixas da Costa pela forma amável e acolhedora como me recebeu em sua casa. As nossas conversas foram inestimáveis.

Finalmente não posso deixar de expressar o meu permanente agradecimento à Tânia por partilhar comigo o carrossel de complexidades e alegrias de uma vida comum e de ainda ter a paciência e a compreensão suficientes para tolerar as minhas excentricidades científicas. Gostaria também de deixar uma palavra de agradecimento aos amigos que, de forma indirecta, contribuíram com o seu apoio para a elaboração desta tese. Desde logo, a Cristina Cádima e o Felisberto e Oscilda Pina, mas também o João Castro, o José Fernandes, a Raquel Freire e o Ricardo Bexiga.

Também a ajuda paciente e constante do meu pai e irmãos foram decisivas nos momentos mais difíceis. Aqui, uma palavra especial para a minha mãe que sempre foi a minha grande força inspiradora e que infelizmente não conseguiu viver comigo este momento final, com o qual ela, mais do que ninguém, sonhava. Contudo, a vida *precisa*; e no seu inelutável devir conseguiu amenizar essa enorme perda com essa enorme esperança que foi a gestação da minha filha. Por isso de forma simbólica o nascimento da Francisca representa o início de um novo ciclo da minha vida pessoal e académica. Também por isso é que esta tese lhe é dedicada com símbolo de vida presente e futura...

O PODER E AS IDEIAS NA POLÍTICA EXTERNA DO PORTUGAL DEMOCRÁTICO: O CASO DE TIMOR

PEDRO EMANUEL DOS SANTOS MENDES

RESUMO

PALAVRAS-CHAVE: Portugal; Timor; política externa; ideias; normas; mudança.

Este trabalho analisa a dialéctica continuidade/mudança da política externa portuguesa face a Timor e ao seu contexto internacional desde o seu início até a sua resolução. Os objectivos deste trabalho são simultaneamente teóricos e empíricos. Partindo da problemática relativa à influência das ideias e ao papel das normas nas relações internacionais, centra-se, em primeiro lugar, na capacidade de identificar as ideias da política externa portuguesa que definiram o processo de acompanhamento da questão de Timor e, em segundo lugar, na identificação dos factores que contribuíram para o desenvolvimento dos processos de mudança que aconteceram nas políticas externas dos actores-chave relativamente à questão de Timor. Pretendemos contribuir para uma melhor compreensão do complexo processo relacional que se estabeleceu entre interesses e preferências da política externa portuguesa ao longo dos diferentes ciclos da democracia portuguesa e perceber quando e como se desenvolveu um sentimento de obrigação normativa na percepção da questão de Timor. A nossa análise baseia-se no comportamento e discursos percepçionais dos actores-chave, ou seja, nas ideias e *imagens culturais* dos agentes políticos e diplomáticos nacionais e internacionais que tiveram um papel relevante na questão timorense. Neste contexto, também não deixamos de analisar a importância que os processos de globalização da diplomacia pública, oficial e não oficial, tiveram; bem como o papel que a sociedade civil, nacional e internacional, desempenhou na activação de um sentimento de obrigação normativa por parte dos decisores políticos e na consequente mudança da percepção sobre o problema timorense. Finalmente, tentamos estabelecer um quadro teórico eclético para uma melhor compreensão da mudança em política externa. Num esforço de superação das explicações tradicionais, este estudo reconhece diferentes dimensões sobre o que os Estados valorizam em política externa e identifica um novo factor causal para a mudança: a construção de um *interesse internacional*.

O PODER E AS IDEIAS NA POLÍTICA EXTERNA DO PORTUGAL DEMOCRÁTICO: O CASO DE TIMOR

PEDRO EMANUEL DOS SANTOS MENDES

ABSTRACT

KEY-WORDS: Portugal; Timor; foreign policy; ideas; norms; change.

This study examines the dialectical process of continuity and change of Portuguese foreign policy in relation to the Timor issue and its international context from its beginning to its resolution. The aims of this study are both theoretical and empirical. Starting with the concept of the influence of ideas and the role of norms in international relations, it focuses, firstly, on the ability to identify the ideas of Portuguese foreign policy that defined the process of monitoring the Timor issue and, secondly, on identifying the factors which contributed to the development of the processes of change that took place in the foreign policies of the key players in the Timor issue. The intent is to contribute to a better understanding of the complex relational process that was established between interests and preferences of Portuguese foreign policy over the different cycles of Portuguese democracy and understand when and how it developed a sense of normative obligation on the perception of the Timor issue. The analysis is based on the behaviour and perceived speech of key players, namely the ideas and *cultural images* of Portuguese political and diplomatic agents, as well as the ideas and perceptions of international diplomatic and political agents who had a role in the Timor issue. In this context, there is also an analysis of the importance that the processes of globalization of public diplomacy, official and unofficial, had; as well as the role that civil society, both national and international, played in the activation of a sense of normative obligation on the part of policy makers and on the consequent change of perception about the problem of East Timor. Finally, an attempt is made to establish an eclectic theoretical framework for better understanding of change in foreign policy. Looking beyond traditional explanations, this study captures the different dimensions of what states value in foreign policy, and identifies a new causal factor for change: the construction of an *international interest*.

Índice

Introdução.....	1
Estado da Arte.....	10
I. Parte teórica.....	19
1. Relações Internacionais, Política Externa e Análise da Política Externa: contextualização e enquadramento disciplinar.....	19
1.1. Relações Internacionais e Política Externa.....	19
1.2. A Análise da Política Externa (APE).....	22
1.3. Contextualização da <i>Invenção</i> da Análise da Política Externa.....	30
1.3.1. Os clássicos da primeira geração de académicos de APE.....	31
1.3.2. Os clássicos da segunda geração: os anos 70 e 80.....	36
1.3.2.1. A perspectiva científica-comparativa.....	36
1.3.2.2. Outros clássicos importantes.....	38
1.3.3. A terceira geração da APE: os anos 90 e a actualidade.....	41
2. Os actuais desafios da Análise da Política Externa.....	47
2.1. A APE e o enquadramento meta teórico: o desafio construtivista.....	47
2.1.1. Uma teoria da construção social dos significados colectivos.....	52
2.1.2. A viagem construtivista rumo a <i>normalização</i> e o processo de estabelecimento do <i>midle ground</i>	56
2.1.3. O processo de estabelecimento do <i>midle ground</i>	60
2.1.4. Construtivismos: posições diferentes, espaço comum.....	66
2.2. A problemática da estrutura <i>versus</i> agência.....	74
2.3. A problemática dos factores normativos e ideacionais. O poder, os interesses e as ideias.....	81
2.4. A problemática do dinamismo e da mudança em política externa.....	98
2.5. A problemática da integração das teorias e a sua relação com a investigação: a construção do nosso caso.....	105
2.5.1. Abordagem meta-teórica: uma APE pluralista.....	105
2.5.2. Abordagem metodológica: um estudo de caso <i>focado</i> e <i>estruturado</i>	110
2.5.3. Material empírico: Fontes e Bibliografia.....	118

II. Parte empírica.....	121
1. A identidade de Portugal e a sua política externa: o fim do autoritarismo imperial e a transição à democracia.....	121
2. O ciclo da transição: a incapacidade de Portugal e o nascimento da questão de Timor na comunidade internacional.....	132
3. O ciclo da consolidação: da infância à maturidade democrática.....	166
3.1. A fase inicial da consolidação ou a infância democrática de Portugal: Timor uma questão esquecida e não prioritária.....	166
3.2. A fase intermédia da consolidação ou a adolescência democrática de Portugal: o esforço de europeização da questão de Timor.....	179
3.3. A fase final da consolidação ou a maioridade democrática de Portugal: o renascimento da questão e o início do sentimento de obrigação normativa.....	194
4. O novo contexto e ambiente político.....	223
4.1. O factor Ordem Internacional: novas ideias e normas no ambiente político internacional.....	223
4.2. O novo ambiente político em Portugal na década de noventa: o Portugal Democrático Europeu e Desenvolvido (DED) e as ideias da política externa portuguesa.....	234
4.3. A política externa portuguesa e a globalização da questão de Timor: a assumpção do sentimento de obrigação normativa.....	242
4.4. O factor Prémio Nobel.....	259
4.5. O factor ONU: as normas e os líderes normativos.....	273
4.5.1. A importância normativa-política da ONU.....	273
4.5.2. A importância dos agentes na mudança: o papel dos empreendedores políticos.....	278
5. O factor indonésio.....	288
5.1. Contextualização do regime político indonésio: história, cultura e identidade.....	288
5.1.1. O sistema político-partidário <i>Pancasila</i>	290
5.1.2. A cultura política moderna e os movimentos pró-democracia.....	293
5.1.3. A cultura e identidade da política externa indonésia: de Sukarno a Shuarto.....	299
5.1.4. A queda de Shuarto.....	308

6. O factor crise e a mudança: os anos decisivos.....	317
6.1. A presidência de Habibe: a <i>Reformasi</i> e o <i>novo pensamento</i> para Timor.....	317
6.1.1. Habibe: o novo pensamento e a situação política e ideacional.....	321
6.1.2. A proposta de autonomia especial: a primeira opção.....	325
6.1.3. As reacções internacionais e o processo diplomático depois de Junho de 1998.....	329
6.1.4. A proposta de consulta popular: a segunda opção.....	345
6.1.5. A visão australiana <i>versus</i> a visão indonésia.....	347
6.2. A janela de oportunidade: dos acordos de Maio ao referendo.....	364
6.2.1. O processo diplomático internacional após a segunda opção.....	364
6.2.2. A presença das Nações Unidas em Timor: a UNAMET.....	377
6.3. A mudança acontece: do pós-referendo à <i>invenção</i> de Timor.....	391
6.3.1. Ligações perigosas das Milícias/TNI: objectivos e resultados.....	391
6.3.2. O impacto do referendo.....	398
6.3.3. A crise e a pressão internacional: da <i>construção</i> do interesse internacional à decisão da INTERFET.....	402
6.3.4. A reunião aberta do Conselho de Segurança e o fim da resistência indonésia.....	420
6.3.5. A invenção de Timor: da UNTAET à independência.....	429
Conclusão.....	443
Fontes e Bibliografia.....	463
Fontes nacionais.....	463
Fontes internacionais.....	466
Bibliografia.....	480
Parte teórica.....	480
Parte empírica.....	508
Anexos.....	532

Introdução

O presente trabalho é o resultado final da investigação desenvolvida no âmbito do Doutoramento em Relações Internacionais, especialidade em Teoria das Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Este trabalho tem como objecto de estudo analisar a dialéctica continuidade versus mudança na política externa portuguesa face à questão de Timor e ao seu contexto internacional, desde a sua origem até à sua resolução.

Para analisarmos esta dialéctica partimos da problemática do liberalismo ideacional¹, do construtivismo social² e dos seus argumentos teóricos não materiais³, nomeadamente da importância das ideias, das normas e da identidade na definição dos interesses e preferências na construção da política externa dos Estados. Com efeito, interessava-nos compreender quais as teorias que melhor nos ajudariam a explicar a construção social e a mudança nas relações internacionais e na política externa dos Estados em geral e tentar aplicá-las ao nosso caso em particular, ou seja, Timor.

Deste modo, em primeiro lugar, este trabalho centra-se na capacidade de identificar as ideias da política externa portuguesa que definiram o processo de

¹ O *ideational liberalism* assume que a configuração dos valores ideacionais e das identidades sociais domésticas são os factores básicos que determinam as preferências dos Estados. Assim, é a identidade social e a sua legitimidade que fundamentam as preferências da política externa de um Estado. De acordo com o *ideational liberalism*, a “cultura da política externa” de uma sociedade, o seu estilo e doutrina política, os seus valores, normas e ideias institucionalizadas são factores explicativos por excelência das continuidades e mudanças das acções de um Estado. Ao contrário das explicações simplistas de maximização económica de poder, os Estados e as suas elites agem, não raras vezes, com base em práticas culturais e crenças normativas que aparentemente contrariam a lógica tradicional e determinista de maximização de benefícios materiais. Veja-se MORAVCSIK, Andrew - “Liberal International Relations Theory: A Scientific Assessment,” in ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam F. eds. - *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge: MIT Press, 2003, pp. 159-204, MORAVCSIK, Andrew - “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, in *International Organisation*. Vol. 51, nº4, pp. 513-553. GOLDSTEIN Judith; KEOHANE, Robert (ed. by) - *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. New York, Cornell University Press, 1993.

² Sobre tudo do *neo-classical constructivism* e do *sociological constructivism*. RUGGIE, John, G.- “Introduction: What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge” in Op. Cit. p. 35. Veja-se o capítulo 2.1. da I parte deste trabalho.

³ Ao falarmos em argumentos não materiais, não significa que estes não sejam considerados importantes, o que significa é que os argumentos ideacionais são considerados tão ou mais importantes. Deste modo, assumimos dois princípios básicos destas teorias ideacionais. O primeiro, defende que todas as estruturas de associação humana são principalmente determinadas pela assumpção partilhada de ideias e pelo entendimento partilhado sobre qual a importância das forças materiais e não tanto pelas simples forças materiais, desligadas de qualquer interpretação ideacional e intersubjectiva. O segundo, defende que as identidades, os interesses e as preferências dos actores não são estáticos e *naturais*, mas antes o resultado de um processo dinâmico de construção social. Ou seja, os interesses dos actores são construídos intersubjectivamente pelas ideias e entendimentos partilhados sobre os comportamentos adequados a tomar e, portanto, estão sujeitos a uma constante evolução e mudança. Veja-se o capítulo 2.1 e 2.3. da I parte deste trabalho.

acompanhamento da questão de Timor. Ou seja, na análise das ideias e estratégias da política externa portuguesa, bem como da sua adaptação aos desafios da evolução da ordem internacional e às consequentes mudanças do enquadramento político e normativo da questão de Timor. Isto significa que o presente trabalho procura contribuir para um melhor entendimento do complexo processo relacional que se estabeleceu entre interesses, ideias e preferências na política externa de Portugal ao longo dos diferentes ciclos da democracia portuguesa e, deste modo, perceber quando e como se desenvolveu nas ideias e percepções das suas elites sociais, políticas e diplomáticas um sentimento de obrigação normativa⁴ relativamente a Timor.

Embora o nosso trabalho se foque na análise de Timor como um problema da política externa portuguesa, cedo percebemos que para uma análise mais compreensiva do nosso problema não conseguiríamos ficar limitados apenas às suas fronteiras. Na realidade, embora o nosso trabalho seja sobre política externa portuguesa, a questão de Timor é complexa e encerra várias dimensões que embora inter-relacionadas são diferentes. A primeira é a dimensão portuguesa. A segunda é a dimensão local ou timorense. Timor é um problema que nasceu e se desenvolveu como uma questão entre timorenses, primeiro como disputa de poder, depois como disputa entre a aceitação da integração e a resistência à ocupação indonésia. A terceira dimensão é a dimensão regional. Timor sempre foi uma questão, sobretudo, para a Indonésia, mas também para a Austrália. A quarta dimensão é a internacional. Timor é um problema internacional que nasceu e se desenvolveu enquadrado pela estrutura e desafios da ordem internacional e da sua consequente institucionalização política e normativa na ONU. Existe ainda uma quinta dimensão que é transnacional. Esta dimensão resultou da globalização da questão timorense e da consequente criação de redes transnacionais de solidariedade e de defesa da causa timorense e da sua articulação com os meios de comunicação global, o famoso “efeito CNN.”

⁴ O sentimento de obrigação normativa resulta do reconhecimento e da interpretação ideacional dos decisores e agentes humanos em geral, sobre a necessidade de assumirem um comportamento adequado em determinada situação. O comportamento adequado é aquele que segue as regras e está em conformidade com as normas, ou seja, as boas práticas, e resulta de uma percepção partilhada sobre qual a acção correcta e apropriada a tomar perante uma situação que põe em causa as normas internacionais. Claro que existe uma constante tensão entre interesses materiais e obrigação normativa, e não é sempre líquido que a obrigação normativa seja um factor determinante na motivação dos decisores. Todavia, é natural que durante um processo de decisão seja evocado o sentimento de obrigação normativa numa lógica de construção da situação onde os interesses materiais passem a ser compagináveis com as normas. É este jogo permanente entre a lógica dos interesses (poder) e a lógica das normas (ideias) que também nos interessa analisar.

Neste sentido, embora a nossa abordagem ao problema de Timor se construa a partir da definição da dimensão portuguesa como o seu tronco central, a nossa análise está consistentemente a tentar interligá-la com as suas outras dimensões. Este enquadramento multidimensional e sobretudo a sua ambição teórica são, pensamos, uma completa inovação no panorama académico nacional. Claro que esta abordagem não traz só vantagens. De um ponto de vista prático e de profundidade intensiva da análise, era mais vantajoso centrarmo-nos num período e dimensões mais pequenos.⁵

Contudo, a nossa análise teve que ser mais longa no tempo e no espaço do que o inicialmente previsto para conseguirmos uma imagem mais nítida do processo de encadeamento histórico entre o nascimento e posteriores desenvolvimentos da questão timorense permitindo-nos, deste modo, uma melhor avaliação compreensiva das suas continuidades e descontinuidades.

A problemática geral que conduz todo o trabalho pode resumir-se nas seguintes perguntas de partida: Quais os factores determinantes no nascimento da questão de Timor? Quais os factores determinantes no seu desenvolvimento? Quais os factores determinantes na sua resolução?

Deste modo, interessa-nos compreender como é que a política externa portuguesa leu e compreendeu estes factores e, em última análise, como se posicionou ao longo destes três momentos principais da questão timorense, ou seja, o momento do seu nascimento, período compreendido entre 1974 e 1976; o momento do seu desenvolvimento, período que se desenrola até ao início da década de noventa e, finalmente, o momento da sua resolução que começa a projectar-se a partir do final da década de noventa.

Os objectivos deste trabalho são simultaneamente teóricos e empíricos. O objectivo empírico geral prende-se com a apresentação de uma história plausível sobre o processo de acompanhamento da questão de Timor por parte da política externa

⁵ Inicialmente o trabalho iria concentrar-se no arco cronológico de 1987 a 2000, depois achamos que ainda seria melhor analisar um período mais curto, ente 1995 e 2000. É esse o conselho que insistentemente damos aos nossos alunos; análises curtas e intensivas. Todavia, a nossa idiossincrasia académica compreensiva *longue durée* acaba sempre por se revelar mais forte do que o pragmatismo que todo o trabalho científico exige. Talvez as influências dos meus mentores possam também explicar e atenuar esta desvantagem. Nomeadamente a nossa vertigem para abarcar ecleticamente várias problemáticas. Com efeito, esta idiossincrasia académica não pode estar completamente desligada da influência de Severiano Teixeira no nosso interesse pela abordagem teórico-sistémica e pela importância da ligação interno-externo; da influência de Costa Pinto pelo nosso interesse na abordagem comparada e na importância dos regimes políticos e suas elites, e da influência de Fernando de Sousa no nosso interesse pela abordagem multidisciplinar e pela importância da contextualização histórica e da globalização. Com o primeiro passamos a dominar Rosennau, Merle e Duroselle com o segundo Schmitter, Linz e Putman, e com o terceiro Braudel, Castels e David Held.

portuguesa (PEP), desde o seu nascimento até à sua resolução, bem como, embora secundariamente, do acompanhamento do envolvimento diplomático e político internacional dos outros actores-chave, nomeadamente da Resistência Timorense, da Indonésia, da Austrália, dos EUA e da ONU.

Neste sentido, o primeiro objectivo deste trabalho é o de tentar encontrar respostas que ajudem a compreender melhor o papel desempenhado pela PEP nos momentos críticos da questão timorense, nomeadamente através das seguintes questões específicas: Porquê que Timor não se conseguiu auto-determinar em 1975? Porquê que Timor foi durante vários anos uma não questão na PEP? Quando e porquê Timor passou a ser uma questão na PEP? Qual o papel da PEP no processo de resolução da questão de Timor?

O objectivo teórico geral prende-se com a contribuição para a compreensão sobre qual a melhor forma de explicar os processos de mudança nas relações internacionais e, especificamente, sobre quais os factores que contribuíram para o desenvolvimento dos processos de mudança que aconteceram na política externa dos actores-chave relativamente à questão de Timor. Deste modo, aqui a questão geral é: Quais os factores que melhor nos ajudam a compreender a mudança na questão de Timor? Neste quadro, procuramos responder a três questões específicas, a saber: Qual o papel das ideias, normas e líderes na mudança da questão de Timor? Qual o papel da crise humanitária na mudança da questão de Timor? Qual o papel da formação de um interesse internacional partilhado na mudança da questão de Timor?

Finalmente, ao procuramos identificar quais os factores que mais contribuíram para a mudança em Timor queremos perceber se foram as ideias ou o poder que foram mais decisivos. Ou, dito de outra forma, quais foram os factores mais relevantes: os normativos e ideacionais (as ideias) ou os materiais (o poder)?

Para tentarmos responder a estas questões assentes em objectivos teóricos e empíricos tivemos de estruturar o nosso trabalho em duas partes principais. Uma primeira parte, teórica, onde percorremos um importante caminho ontológico, epistemológico e metodológico sobre a melhor maneira de fazer trabalhos científicos sobre política externa, nomeadamente sobre o nosso caso de estudo. E uma segunda parte, empírica, onde enquadrámos e analisamos a política externa de Portugal face a Timor, desde o início da questão timorense até ao seu término. Os leitores de índole eminentemente prática podem, se assim o desejarem, avançar directamente para a parte empírica. Todavia, esta parte teórica não se trata de um mero exercício académico. Foi

aqui que aprofundámos o confronto entre os vários argumentos teóricos sobre qual a melhor forma de contar histórias sobre política externa e foi com base nesse exercício intelectual que podemos construir as nossas hipóteses e problemáticas analíticas sobre o nosso caso. Com efeito, estamos convictos que qualquer boa análise de política externa não pode deixar de discutir a inerente problemática conceptual.⁶ Para nós, o trabalho teórico e o trabalho empírico são ambos fundamentais e indispensáveis para escrever de forma inteligente sobre assuntos políticos. Com efeito, não podemos esquecer que é o trabalho teórico que alicerça os problemas e as hipóteses inferenciais⁷ que vão conduzir o nosso trabalho empírico. E como nos demonstra a história das ciências sociais, é a capacidade teórica resultante do trabalho empírico que distingue o bom do excelente trabalho científico.

A parte teórica deste trabalho é composta por dois capítulos principais. No primeiro começamos por fazer uma contextualização e enquadramento disciplinar da Análise da Política Externa (APE) como sub disciplina das Relações Internacionais (RI). Assim, traçamos uma breve história sobre as origens do estudo da política externa até à sua afirmação como sub-disciplina autónoma dentro das RI. Aqui, fazemos uma breve genealogia científico-disciplinar da Análise da Política Externa, desde a sua invenção nos anos cinquenta passando pela evolução das várias escolas que marcaram a APE. Com base numa abordagem geracional analisamos as suas principais correntes e obras clássicas, atravessamos os anos setenta e oitenta até chegarmos ao início dos anos noventa e ao actual estado da arte da APE.

No segundo capítulo, desenvolvemos uma discussão mais detalhada sobre o estado da arte dos actuais desafios teóricos e metodológicos da Análise da Política Externa. Começamos por enquadrar a APE no debate teórico geral das Relações Internacionais, nomeadamente dos desafios lançados pelo quarto grande debate inter-paradigmático entre o racionalismo e o construtivismo. Aqui analisamos a importância do construtivismo como uma teoria social que introduziu uma viragem sociológica na análise das RI e da APE. Neste quadro, discutimos as três problemáticas principais que se colocam à compreensão e explicação dos fenómenos internacionais e da política externa, a saber: a problemática da estrutura *versus* agência; a problemática dos factores

⁶ Deste modo, a estes leitores mais avessos às questões teóricas deixamos uma recomendação - que tanto nos ajudou ao longo do nosso trabalho -: é sempre melhor confrontar os problemas na primeira oportunidade.

⁷ KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. - *Designing Social Inquiry: Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

normativos e ideacionais; e a problemática do dinamismo e da mudança em política externa. Finalmente, debruçamo-nos sobre a problemática da integração das teorias e da sua relação com a investigação. Aqui tentamos desenvolver aspectos mais metodológicos e pragmáticos ligados às estratégias de construção de desenhos de investigação em RI, nomeadamente do método de estudo de caso e da modelização do nosso caso concreto. Deste modo, explicitamos a adaptação metodológica do nosso caso *focado e estruturado* à abordagem do *process tracing*⁸ e ao nosso enfoque nos decisores políticos e diplomáticos, nomeadamente da análise das suas ideias e *imagens culturais*⁹ que se evidenciam através dos seus comportamentos e discursos perceptivos.¹⁰

A parte empírica é composta por seis capítulos principais. No primeiro capítulo fazemos uma breve contextualização da problemática da mudança de identidade e interesses da política externa do Portugal autoritário para o Portugal democrático e da sua relação e enquadramento com Timor como um problema simultâneo de má herança imperial e urgente imperativo descolonizador. Aqui identificamos duas dimensões fundamentais de reconstrução dos interesses da política externa de Portugal. A primeira que designamos de *normalização* e a segunda que designamos de *europização*.

No segundo capítulo analisamos e reconstruímos os principais factos e acontecimentos que originaram o nascimento da questão de Timor na comunidade internacional. Aqui sublinhamos a importância que as vicissitudes do ciclo da transição portuguesa, e do seu contágio a Timor, tiveram na incapacidade de Portugal evitar o desenrolar dos acontecimentos que levaram à invasão indonésia.

⁸ GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew eds. - *Case Studies and the Development of Theory in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005. CHECKEL, Jeffrey - "It's the Process Stupid! Tracing Causal Mechanisms in European and International Politics", in KLOTZ, Audie ed. - *Qualitative Methods in International Relations*. NY: Palgrave Macmillan, 2007.

⁹ Esta nossa concepção procura conjugar três importantes legados teóricos. Por um lado, a vertente das percepções e das *imagens*, por outro lado a vertente da cultura política, nomeadamente a componente relativa à cultura institucional dos agentes e decisores políticos e, por último, a forma de aprendizagem e evolução dos processo de construção das identidades e interesses pelos agentes e decisores. Veja-se BOULDING, Kenneth, E. - "National Images and International Systems" in ROSENNAU, James (ed.), 1969, op. cit. pp. 422-431; JARVIS, Robert - *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, Princeton University Press, 1976. Aqui a cultura é assumida numa perspectiva abrangente segundo a qual as identidades individuais e colectivas estão interligadas e acabam por produzir significados colectivos que influenciam e emolduram a acção política. Em política externa o conceito de cultura pode ser caracterizado como "broad and general beliefs and attitudes about one's own nation, about other nations, and about the relationships that actually obtain or that they should obtain between the self and other actors in the international arena" Veja-se VERTZEBERGER, Yaacov Y. I. - *The World in their Minds: Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decision-making*. Stanford: Stanford University Press, 1990, (aqui p. 268).

¹⁰ Por *discursos perceptivos*, entendam-se as *percepções* extraídas dos discursos e das intervenções políticas que analisámos e que constituem sempre bons espelhos das *imagens* nacionais e internacionais dos actores e agentes políticos em análise.

No terceiro capítulo iniciamos a análise do posicionamento da política externa de Portugal face a Timor no ciclo da consolidação democrática portuguesa. Aqui distinguimos três fases distintas do ciclo da consolidação portuguesa a que correspondem três posicionamentos por parte dos principais actores da política externa portuguesa. Na fase inicial da consolidação analisamos as razões que levaram a que Timor fosse um assunto não prioritário nos interesses e preferências da política externa de Portugal. Numa segunda fase, que denominamos de fase intermédia da consolidação, analisamos o impacto da entrada de Portugal na CEE e o seu significado para a política externa de Portugal e nomeadamente para a questão de Timor. Na terceira e última fase da consolidação, analisamos os factores estruturais e agenciais que levaram a um retorno da questão de Timor e ao início do sentimento de obrigação normativa por parte da sociedade civil e das elites políticas e diplomáticas de Portugal. Aqui ganha particular destaque o impacto nacional e internacional que o episódio do massacre de Santa Cruz produziu no renascimento e na internacionalização da questão timorense.

No quarto capítulo analisamos as dinâmicas de mudança do novo ambiente político e ideacional da década de noventa. Primeiro ao nível internacional onde destacamos a mudança na ordem internacional, nomeadamente da sua estrutura normativa e ideacional. Seguidamente analisamos o novo ambiente político em Portugal e a sua influência na construção de novas ideias para a política externa portuguesa em geral e para a questão de Timor em particular. Aqui sublinhamos o processo crescente de assumpção normativa da questão timorense na política externa portuguesa, bem como a importância do impacto do factor Prémio Nobel e do factor ONU, designadamente do novo ímpeto trazido à questão de Timor com Kofi Anan.

No quinto capítulo debruçamo-nos sobre um dos factores primordiais na questão timorense, ou seja, o da compreensão do Estado indonésio e da sua política externa. Assim, traçamos uma breve contextualização da história, cultura política, identidade, e regime político da Indonésia para tentarmos compreender melhor as dinâmicas que conduziram o processo histórico de ascensão e queda do regime autoritário indonésio e das suas consequentes influências no enquadramento da questão timorense.

No sexto e último capítulo analisamos os anos decisivos para a mudança e resolução da questão de Timor. Começamos por explicitar o significado do novo ambiente político e ideacional na Indonésia, nomeadamente o *novo pensamento* do Presidente Habibie relativamente a Timor. Contextualizamos compreensivamente os vários constrangimentos nacionais e internacionais que levaram à sua proposta de

autonomia especial para Timor e traçamos o processo multidimensional das reacções a esta proposta. Aqui damos particular atenção ao acompanhamento da reacção da política externa portuguesa, especialmente do processo diplomático no quadro das negociações tripartidas da ONU. Posteriormente, analisamos o processo de evolução da proposta indonésia inicial, de autonomia, para uma nova proposta que possibilita uma segunda opção, a independência, através de uma consulta popular. Neste processo ganham particular relevância o primeiro acordo de princípio entre Portugal e a Indonésia conhecido como a Declaração de Nova York e, sobretudo, o acordo geral final, conhecido como os Acordos de Maio. Depois, analisamos o processo diplomático internacional que permitiu a presença em Timor das Nações Unidas através da missão da UNAMET e da organização e realização do referendo. Durante todo este processo tentamos iluminar as diferentes ideias e visões dos actores chave sobre a rápida evolução dos acontecimentos.

Neste quadro, damos especial atenção ao exame das diferentes visões da elite indonésia sobre a solução para Timor, e ao esforço particular dos decisores e agentes diplomáticos da política externa de Portugal em desenvolver uma estratégia de *soft power*. Esta estratégia foi essencial para influenciar as decisões dos actores-chave a aceitarem a visão portuguesa e a negarem a visão indonésia. Aqui, o resultado esmagador do referendo em favor da independência veio provar a tese da política externa portuguesa e negar a visão oficial da Indonésia. Todavia, esta vitória dos timorenses e da política externa portuguesa rapidamente se tornou um pesadelo. A reacção violenta das milícias apoiadas pelos sectores conservadores das forças armadas indonésias provocaram uma onda de destruição sem precedentes e fizeram com que os timorenses descessem do céu ao inferno. Viveu-se então uma situação de crise grave. Assim, fazemos uma análise do impacto desta crise na pressão internacional sobre a Indonésia e do papel activo e liderante da política externa portuguesa na construção de um interesse internacional para intervir com uma força de *peacekeeping* em Timor. Finalmente, abordamos o período da chegada a Timor da missão da UNTAET, ou seja, do patrocínio da ONU na construção do Estado timorense e da ajuda portuguesa à reconstrução de Timor. Concluimos a parte empírica com o epílogo feliz da resolução da questão timorense, ou seja, com a independência da Republica Democrática de Timor, a sua retirada da agenda das Nações Unidas e a sua entrada na comunidade das nações independentes como Estado membro da ONU.

Resta enfatizar que a parte empírica deste trabalho não é uma sistematização de factos e documentos mais ou menos cronológica. Também não se trata, exactamente, de um trabalho de História das Relações Internacionais. Do que se trata, isso sim, é de um trabalho que se enquadra na clássica linhagem da problematização dos acontecimentos e da compreensão dos fenómenos políticos na esteira de Max Weber e da actual *sociological turn* da Análise da Política Externa (APE). Deste modo, é um trabalho de evolução na continuidade onde, não ocultando a nossa raiz como politólogo, se ousou uma abordagem histórico-sociológica da política externa ou, parafraseando C. Wright Mills, se tentou desenvolver uma determinada *imaginação sociológica* no estudo da política externa portuguesa.

Isto significa que é também nosso objectivo contribuir, modesta e honestamente, para que se desenvolva em Portugal a ambição de apresentar trabalhos de APE de excelência que possam, de alguma forma, ajudar a desenvolver uma espécie de escola¹¹ portuguesa de APE e de Relações Internacionais que actualmente, decididamente, ainda não está solidificada.¹² E para que possamos contribuir para este desenvolvimento é necessário promover a APE sobre Portugal, o que significa construir estudos sobre política externa que sejam guiados pela teoria e baseados em dados empíricos. É exactamente isso que pretendemos atingir com este trabalho.

¹¹ Numa visão sistemática, podemos falar de três escolas fundamentais; a escola Americana, a escola Inglesa e a escola Escandinava de Análise da Política Externa. Veja-se p. 46, nota 170 deste trabalho.

¹² Todos os manuais ou trabalhos de investigação (*papers*, artigos, estudos) sobre a problemática da importância da globalização da disciplina e das suas especificidades locais, invariavelmente, não fazem qualquer referência a Portugal. A título de exemplo, um dos trabalhos que pretende analisar as comunidades científicas de RI na Europa, para além do dominante mundo anglo-americano, refere a França, a Alemanha, a Holanda, a Suíça, a Bélgica, a Áustria, os países Escandinavos, a Europa de Leste. Finalmente, surge a referência aos “países mediterrâneos”, nomeadamente, a Itália, a Espanha a Grécia e a Turquia; e nada sobre Portugal. Cf. GROM, A. J. R. – “The world beyond: the European dimension”, in LIGHT, Margot, GROM, A. J. R. eds. – *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*. London, Pinter Publishers, 1996, pp. 219-236. O caso repete-se em trabalhos mais recentes como em FRIEDRICH, Jörg ed. - *European Approaches to International Relations Theory: A House with Many Mansions*. London: Routledge: 2004. O que não significa que não tenha existido um desenvolvimento considerável nos últimos anos, e se tenham publicado trabalhos de autores portugueses internacionalmente, mas o seu número reduzido, e os seus objectos de estudo não portugueses, confirmam a regra. Ainda assim, veja-se TEIXEIRA, Nuno Severiano (coord.) - *The International Dimensions of Democratization: Comparative Perspectives*, Londres: Routledge, 2008. PEREIRA, Laura C. F. - *Inside the Fence but Outside the Walls: The Militarily Non-Allied States in the Security Architecture of Post-Cold War Europe*. Oxford: Peter Lang, 2007; FREIRE, Raquel - *Conflict and Security in the Former Soviet Union: The Role of the OSCE*. Aldershot: Ashgate, 2003; PINTO, António C.; TEIXEIRA, Nuno S. - *Southern Europe and the Making of the European Union*. New York: Columbia University Press, 2002.

Estado da Arte

Ao nível internacional, o crescente desenvolvimento de estudos sobre a política externa dos Estados tem contribuído para que se tenha atingido uma determinada estabilização nos seus fundamentos teórico-analíticos. A *International Studies Association* (ISA) tem uma importante e activa secção sobre *Foreign Policy Analysis* (FPA) - em português Análise da Política Externa (APE) - e apesar de todas as revistas de referência tratarem invariavelmente temas de APE, recentemente foi mesmo criada uma revista da ISA exclusivamente vocacionada para a APE, chama-se *Foreign Policy Analysis*.¹³

Contrariamente, ao nível nacional, o panorama é pobre e difícil. Em primeiro lugar, não existem estudos que, pela sua quantidade e qualidade, levem a afirmar que a APE exista como campo de estudo específico em Portugal. Em segundo lugar, porque os estudos que existem e que se podem enquadrar na temática da política externa, mesmo ao nível tradicional, como é o caso da História Diplomática e da História das Relações Internacionais, têm a sua origem, quer temática, quer, sobretudo, teórico-analítica limitada por insuficiência de produção e investigação teórica específica.¹⁴ Todavia, existem alguns estudos que merecem ser mencionados. Importa ressaltar os trabalhos de Nuno Severiano Teixeira.¹⁵ Aqui a análise histórica é enriquecida por uma

¹³ Editada por A. Cooper Drury, da University of Missouri a *Foreign policy Analysis*, têm um Impact Factor de: 0.7; e seu ranking é o de: 35/78; (ISI Journal Citation Reports © Ranking: 2010, International Relations). O seu primeiro e influente artigo foi HUDSON, Valerie - "Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations", in *Foreign policy Analysis*, Vol.1, nº1, 2005, pp.1-30.

¹⁴ A esmagadora maioria destes estudos centra-se na análise histórica dos séculos XIX e XX, nomeadamente na segunda metade do Sec. XX, o que não deixa de ser compreensível pois tratam-se de estudos de História Diplomática ou de História das Relações Internacionais. O que não invalida o interessante desenvolvimento de estudos históricos sobre a política externa portuguesa que se vem desenvolvendo sobretudo no eixo académico ISCTE/FCSH-UNL. Na realidade, se ao nível da APE não existe ainda uma escola consolidada, ao nível da História das Relações Internacionais, novos e seguros trabalhos vão surgindo apoiados nos ombros do bom trabalho desenvolvido pelas escolas de História Política da FCSH-UNL, do ICS e do ISCTE. Veja-se, por exemplo, SÁ, Moreira Tiago de - *Os Estados Unidos e a Descolonização de Angola*. Lisboa: Dom Quixote, 2011, OLIVEIRA, Pedro Aires - *Os Despojos da Aliança. A Grã-Bretanha e a Questão Colonial Portuguesa, 1945-1975*, Lisboa, Tinta da China, 2007 e RODRIGUES, Luís Nuno - *Kennedy-Salazar: a crise de uma aliança. As relações luso-americanas entre 1961 e 1963*, Lisboa, Editorial Notícias, 2002. Cf. a nota 19.

¹⁵ TEIXEIRA, Nuno Severiano - *O Ultimatum Inglês: Política externa e política interna no Portugal de 1890*. Lisboa, Alfa, 1990; TEIXEIRA, Nuno, Severiano - *O Poder e a Guerra 1914-1918: Objectivos nacionais e Estratégias Políticas na Entrada de Portugal na Grande Guerra*. Lisboa: Editorial Estampa, 1996; TEIXEIRA, Nuno Severino - "Entre a África e a Europa: a política externa portuguesa, 1890-1986" in *Política Internacional*, Vol. I, nº12, 1996, pp. 55-86. TEIXEIRA, Nuno Severino - "Da Neutralidade ao Alinhamento: Portugal na Fundação do Pacto do Atlântico", in *Análise Social*, vol. XXVIII (120), 1993, pp.55-80; TEIXEIRA, Nuno Severiano - "Portugal e a NATO: 1949-1989", in *Análise Social*, vol.XXX (133), 1995, pp.803-818; TEIXEIRA, Nuno, Severiano - "História, Teoria das Relações Internacionais e História das Relações Internacionais: uma Reflexão Epistemológica" in *Cultura*, Vol. XI

aparelhagem conceptual dando origem a estudos que, na realidade, se enquadram na moderna análise dos fenómenos de política externa. Se acrescentarmos a estes estudos, particularmente bem equilibrados de um ponto de vista teórico-analítico, os trabalhos pioneiros de José Medeiros Ferreira,¹⁶ os trabalhos históricos de António José Telo¹⁷ e os mais teóricos de Adriano Moreira,¹⁸ sobram os diversos trabalhos parcelares normalmente em forma de ensaios e artigos que abordam questões de política externa portuguesa sob diversos e diferentes ângulos - diplomático, jurídico, económico, estratégico - dependendo sempre da acuidade colocada pela circunstância política. Deste modo, parece-nos ter sentido afirmamos que a *análise da política externa* em Portugal ainda está no seu início e, concomitantemente, a pertinência do presente trabalho. Claro que não podemos menosprezar o recente desenvolvimento de estudos sobre política externa portuguesa, muito por fruto do desenvolvimento da disciplina das RI em

(2ª série), Lisboa, 1999, pp. 71-82; TEIXEIRA, Nuno Severino - “Entre a África e a Europa: A Política externa Portuguesa, 1890-2000”, in PINTO, António Costa (coord.) - *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Dom Quixote, 2004, pp. 87-116; TEIXEIRA, Nuno - “A NATO, a União Europeia e a Política de Defesa em Portugal”, in *Revista História das Ideias*, 30, 2009, pp. 571-586. TEIXEIRA, Nuno Severino - “Breve ensaio sobre a política externa portuguesa”, in *Relações Internacionais*, Nº28, 2010, pp. 51-60.

¹⁶ FERREIRA, José Medeiros - *Do Código Genético no Estado Democrático*. Lisboa, Editora Contexto, 1981; FERREIRA, Medeiros - *Estudos de Estratégia e Relações Internacionais*. Lisboa, IN-CM, 1981; FERREIRA, José Medeiros - *Portugal em Transe: notas de Política Internacional e Política de Defesa*. Aveiro, Publicações Pandora, 1985; FERREIRA, José Medeiros - *Portugal, os próximos vinte anos, Posição de Portugal no Mundo*, IV Volume. Lisboa, Edição da Fundação C. Gulbenkian, 1988; FERREIRA, José Medeiros - “Portugal”, in ZORBIBE, Charles - *Dicionário de Política Internacional*. Lisboa, D. Quixote, 1990; FERREIRA, Medeiros - “Características Históricas da Política Externa Portuguesa entre 1890 e a entrada na ONU”, in *Política Internacional*, vol. I, nº 6, Primavera, 1993, pp. 113-156. FERREIRA, José Medeiros - “Os regimes políticos em Portugal e a organização internacional da Europa” in *Política Internacional*, vol. I, nº 11, Primavera-Verão, 1995, pp. 5-39; FERREIRA, José Medeiros (Coord.) - *Política Externa e Política de Defesa do Portugal Democrático*. Lisboa, edições Colibri, 2001.

¹⁷ TELO, António José - *Portugal na segunda guerra: (1941-1945)*. Lisboa, Vega, 1991; TELO, António José - *Os Açores e o Controlo do Atlântico*. Porto, Asa, 1993; TELO, António José - *Portugal e a Nato: o Reencontro da Tradição Atlântica*. Lisboa, Cosmos, 1996; TELO, António José - “O Ciclo Africano Do Império e o Seu Fim. O Impacto da Descolonização”, in *Portugal na Transição do Milénio*. Lisboa, Fim de Século, pp. 327-353, 1998; TELO, António José - “A Revolução e a Posição de Portugal no Mundo” in ROSAS, Fernando (Coord.) - *Portugal e Transição para a Democracia (1974-1976)*. Lisboa, Colibri, 2000, pp. 275-315; TELO, António José - “Política Externa” in ROSAS, Fernando; BRITO, J. M. Brandão (Direcç.) - *Dicionário de História do Estado Novo*. Vol. II, Lisboa, Circulo de Leitores, 1996, pp. 769-776; TELO, António José - “Treze teses sobre a disfunção nacional. Portugal no Sistema Internacional” in AAVV - *I Encuentro Peninsular de Historia de las Relaciones Internacionales*. APHRI/CEHRI, Salamanca, 1998, pp. 17-51; TELO, António José “As Relações Internacionais da Transição” in BRITO, J. M. Brandão (Coord.) - *Do Marcelismo ao Fim do Império*. Lisboa, Noticias, 1999, pp. 225-267.

¹⁸ MOREIRA, Adriano - *A Conjuntura Internacional Portuguesa*. Lisboa, Edição Sociedade de Geografia de Lisboa, 1973. MOREIRA, Adriano - *A Europa em Formação: A Crise do Atlântico*. (3ªed.) Lisboa, Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 1987. MOREIRA, Adriano - “Fronteiras: do Império à União Europeia” in BRITO, J. M. Brandão (Coord.) - *Do Marcelismo ao Fim do Império*. Lisboa, Noticias, 1999, pp. 269-289. Destaque para o trabalho específico sobre o tema em MOREIRA, Adriano - *O Drama de Timor, Relatório da ONU sobre a Descolonização*. Lisboa: Intervenção, 1977.

Portugal, nomeadamente do surgimento de revistas como a *Relações Internacionais*¹⁹ ou *Negócios Estrangeiros*, que em boa hora ultrapassaram a lacuna deixada pelo desaparecimento da *Política Internacional*.

Sobre o tema específico em estudo podemos, essencialmente, falar em três tipos de trabalhos. Em primeiro lugar, as obras de referência; em segundo lugar, os trabalhos clássicos internacionais e, em terceiro lugar, os trabalhos realizados por autores portugueses.

Os primeiros, que podemos designar como obras de referência, dizem respeito aos Relatórios Oficiais sobre o nascimento da questão de Timor e focam-se nos últimos momentos da presença portuguesa no território. São trabalhos muito importantes pois dão-nos uma imagem muito fresca e próxima dos acontecimentos. Deste modo, quer o *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*²⁰, quer o *Relatório da Comissão de Análise e Esclarecimento do Processo de Descolonização de Timor*²¹ são trabalhos inestimáveis quer ao nível das fontes próprias e citadas, quer ao nível da análise das percepções e imagens sobre os decisores da época. Escrito na primeira pessoa²² e depois desenvolvido em livro posterior,²³ a visão de Lemos Pires é clara no ênfase dado as fracas condições que o Portugal metropolitano proporcionou às autoridades portuguesas em Timor e às dificuldades que os próprios timorenses, divididos, criaram no desenrolar do processo. Esta foi a visão inicial e mais estruturada que ao longo de décadas vigorou em Portugal. Para além destes Relatórios Oficiais, importa sublinhar a importante compilação de documentos e fontes, num período já mais alargado, reunidos no obrigatório *East Timor and the International Community: Basic Documents*.²⁴ Aqui estão compilados importantes documentos nacionais e internacionais, enquadrados através de sínteses históricas, que tornam esta obra verdadeiramente incontornável para compreender o nascimento e desenvolvimento da questão timorense. Recentemente,

¹⁹ Veja-se por exemplo o seu recente nº 28 dedicado à Política Externa Portuguesa, e especialmente os balanços de FREIRE, Maria Raquel; BRITO, Rafaela Rodrigues - “Política Externa Portuguesa. Estudos sobre a Política Externa Portuguesa Após 2000” in *Relações Internacionais*, nº 28, 2010, 157-179 e de MARCOS, Daniel, “Política Externa Portuguesa. Ensaio Bibliográfico: Do Ultimato à Transição para a Democracia”, in *Relações Internacionais*, nº 28, 2010, pp.139-155; onde, mais uma vez, se constata a predominância da abordagem da História das Relações Internacionais em detrimento de uma abordagem de Análise da Política Externa.

²⁰ *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 1981.

²¹ *Relatório da Comissão de Análise e Esclarecimento do Processo de Descolonização de Timor* (Relatório CAEPDT), Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa, 1981.

²² *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*. Lisboa: op. cit.

²³ PIRES, Lemos - *Descolonização de Timor: missão impossível?* Lisboa: Dom Quixote, 1994.

²⁴ KRIEGER, Heike (ed.), *East Timor and the International Community: Basic Documents*, Cambridge University Press, 1997.

surgiram outros relatórios oficiais, nomeadamente o importante *Australia and the Indonesian Incorporation of Portuguese Timor, 1974-1976*²⁵ que vem comprovar as cumplicidades entre a Austrália e a Indonésia no período do nascimento da questão timorense. Finalmente, o não menos importante e exaustivo *Relatório da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (CAVR) de Timor-Leste*.²⁶ Embora com uma visão e objectivos muito particulares, este relatório também inclui fontes documentais, nomeadamente orais, importantes e complementares para uma visão mais global do nascimento e desenvolvimento da questão timorense.

Depois temos os trabalhos clássicos sobre a história de Timor, nomeadamente de autores anglo-saxónicos como John Taylor,²⁷ James Dunn,²⁸ Peter Carey,²⁹ e Geoffrey Gun,³⁰ ou trabalhos mais recentes sobre o processo final da questão timorense.³¹ Todos estes trabalhos importantes focam-se nos aspectos internacionais da questão timorense centrando-se no papel da Indonésia,³² ou da Austrália,³³ mas nunca analisando em profundidade e *compreensivamente* o papel de Portugal.

Finalmente os trabalhos de autores portugueses - ou com ligações e raízes portuguesas - com um enfoque particular na acção de Portugal. Mais uma vez podemos dividir estes trabalhos em três grupos. O primeiro grupo consiste naquilo que

²⁵ DAFT WENDY Way, (ed.) - *Documents on Australian Foreign Policy: Australia and the Indonesian Incorporation of Portuguese Timor, 1974-1976*. Department of Foreign Affairs and Trade, Australia, 2000.

²⁶ *Chegal: Relatório da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (CAVR) de Timor-Leste*. CAVR, Timor- Leste, Caps. 1,2,3,4,5,6,7,8, 2005.

²⁷ TAYLOR, John G.- *The Indonesian Occupation of East Timor, 1974-1984*. London: Catholic Institute for International Relations, 1990. TAYLOR, John G. - *East Timor: contemporary history, a chronology of the main events since 1974*. TAYLOR, John - *Indonesia's Forgotten War. The Hidden History of East Timor*. New Jersey: Zed Books, 1994 TAYLOR, John G. - *East Timor: the Price of Freedom*. London: Zed Books, 1999.

²⁸ DUNN, James - *Timor: A People Betrayed*. Milton, Queensland: Jacaranda Press, 1983. DUNN, James - *East Timor. A Rough Passage to Independence*. Sidney: Longueville Books; 3rd Revised edition 2003.

²⁹ CAREY, Peter; G. Carter Bentley (eds.) - *East Timor at the Crossroads: the forging of a nation*. 2000.

³⁰ GUNN, Geoffrey - *East Timor and the United Nations: the Case for Intervention*. Lawrenceville: The Red Sea Press, 1997; GUNN, Geoffrey - *Timor Loro Sae: 500 Anos*, Macau, Livros do Oriente, 1999.

³¹ Veja-se, entre outros, SOARES, Babo; James J, Fox (eds.) - *Out of the Ashes: Destruction and Reconstruction of East Timor*. Adelaide: Crawford House Publishing, 2000. KINGSBURY, Damien et al., - *Guns and ballot boxes: East Timor's vote for independence*. Melbourne: Monash Asia Institute, 2000. Greenlees, Don and Robert Garran - *Deliverance: The Inside Story of East Timor's Fight for Freedom*. Sydney: Allen & Unwin, 2002.

³² Veja-se, HAINSWORTH, Paul; Stephen McCloskey (eds.) - *The East Timor Question: The Struggle for Independence from Indonesia*. New York: I. B. Taurus, 2000.

³³ Veja-se, entre outros, COTTON, James (ed.) - *East Timor and Australia*. Canberra: Australian Defense Studies Center, 1999. COTTON, James - *East Timor, Australia and Regional Order: Intervention and Its Aftermath in Southeast Asia*. London: Routledge, 2004. AUBREY, Jim et al. - *Free East Timor : Australia's culpability in East Timor's genocide*. Milsons Point: Random House Australia, 1998. BALL, Desmond; McDonald, H. - *Death in Balibo, Lies in Canberra*. Sydney: Allen & Unwin, 2000. BREEN, Bob - *Mission Accomplished, East Timor: the Australian Defence force participation in the International Forces East Timor (INTERFET)*. Sydney: Allen & Unwin, 2000.

designamos de trabalhos com um *carácter voluntarista*. Aqui surgem trabalhos de divulgação e denúncia da situação de Timor, bem como trabalhos memorialísticos e jornalísticos mais ou menos documentados. Neste primeiro grupo, o destaque vai para os trabalhos de Jill Joliffe que desde a primeira hora se interessou em divulgar a versão dos graves atropelos aos Direitos Humanos em Timor e da criminosa cumplicidade entre as potências regionais e mundiais e a Indonésia.³⁴ Ainda neste grupo de não portugueses é obrigatório conhecer a, por vezes pouco abonatória para Portugal, visão da diplomacia de resistência de Ramos Horta.³⁵ Ainda no *interface* entre uma visão da resistência e da acção de Portugal convém referir o trabalho de Maria Carrascalão³⁶ que embora com insuficiências metodológicas é, de um ponto de vista documental, relevante. Claro que o maior destaque dentro dos autores portugueses vai para Barbedo de Magalhães, que desde cedo se empenhou em divulgar a causa timorense,³⁷ a denunciar as violações indonésias e a sublinhar os interesses materiais, regionais e internacionais, que ligavam o Ocidente à Indonésia, bem como a enfatizar o carácter autoritário do regime indonésio como um dos elementos chave para o problema.³⁸ Existem depois vários trabalhos de reportagem jornalísticos e também alguns trabalhos mais analíticos de onde se destaca o de Joaquim Negreiros³⁹.

Depois, temos os trabalhos de *carácter diplomático*. Aqui o destaque vai para os trabalhos publicados por agentes diplomáticos que viveram por dentro vários episódios e acontecimentos importantes da questão timorense. Naturalmente, os artigos publicados na primeira pessoa por diplomatas portugueses ganham particular relevo. Assim, os imprescindíveis artigos de António Monteiro,⁴⁰ Fernando Neves⁴¹ e Ana

³⁴ JOLIFFE, Jill - *East Timor: nationalism and colonialism*. St. Lucia, Queensland, Australia: University of Queensland Press, 1978. JOLIFFE, Jill - *Portuguese Timor, World War II: Thirteen years after decolonisation, Lisbon archives yield their secrets*. [unpublished manuscript] 1987. JOLIFFE, Jill - *Cover-Up: The Inside Story of the Balibo Five*. Melbourne: Scribe Publications. 2001.

³⁵ HORTA, Ramos - *Funu: The Unfinished Saga of East Timor*. Trenton, New Jersey: Red Sea Press, 1987.

³⁶ CARRASCALÃO, Maria Ângela - *Timor, Os Anos da Resistência*. Queluz: Mensagem, 2002.

³⁷ MAGALHÃES, António Barbedo de - *Timor-Leste : mensagem aos vivos*. Porto: Limiar, 1983.

MAGALHÃES, A. Barbedo de - *East Timor: Indonesian Occupation and Genocide*. Porto: Universidade do Porto, 1992.

³⁸ MAGALHÃES, A. Barbedo - *A nossa vitória é apenas questão de tempo*. 2ª ed, Lisboa, Fund. Mário Soares/ Ass. de Veteranos da Resistência/ IASI/ CDPM/ TAPOL, 2003. MAGALHÃES, A. Barbedo - *Timor-Leste na encruzilhada da Transição Indonésia*. Lisboa, Fund. Mário Soares/Gradiva, 1999.

³⁹ NEGREIROS, Joaquim - "Timor-Leste e a Indonésia: laboratório e espelho das contradições de um regime em transição", in *Política Internacional*. Vol.3, nº19, 1999, pp. 175-188.

⁴⁰ MONTEIRO, António - "O Conselho de Segurança e a libertação de Timor Leste", in *Negócios Estrangeiros*. nº1, 2001, pp. 5-39. MONTEIRO, António - "Portugal no Conselho de Segurança: o Ano de 1997", in *Política Internacional*. nº 17, Lisboa, 1998, pp. 73-91

MONTEIRO, António - "A Presença Portuguesa no Conselho de Segurança em 1997-1998", in *Política Internacional*. nº 19, Lisboa, 1999, pp. 163-174

Gomes⁴² dão-nos informações sobre factos e acontecimentos em que foram actores, mas sobretudo recriam o ambiente político que viveram de uma forma única e particular. Esta é a grande vantagem dos trabalhos escritos pelos *praticantes* da política externa, ou seja, relatarem factos e ambientes em que foram agentes e testemunhas participantes. Claro que também existem alguns inconvenientes que os *teóricos* da política externa não se esquecem de lembrar. A tendência natural para acentuar os aspectos positivos da sua acção e minimizar os aspectos menos positivos ou mais difíceis. Ou ainda, a também natural tendência para em público não contarem pormenores que só se podem ou devem contar em privado. Todavia, os trabalhos até hoje publicados pelos praticantes da política externa portuguesa demonstraram-se fundamentais quer para a revelação de acontecimentos e processos diplomáticos, quer para a clarificação das percepções e estratégias da política externa portuguesa, seja ao nível das suas ideias estruturantes, seja ao nível das ideias específicas face à questão timorense. Deste modo, nestes trabalhos é visível o grande esforço diplomático que Portugal realizou no processo final da questão timorense e na articulação diplomática entre Lisboa, Nova Iorque, Timor e Indonésia. Importa ainda mencionar o livro de Jamsheed Marker⁴³ sobre o processo negocial tripartido na ONU, após a eleição de Kofi Anan, onde mais uma vez na primeira pessoa o diplomata paquistanês, Representante Especial do Secretário-geral para Timor, nos conta, com pormenores factuais e ambientais, o interessante e complexo processo diplomático tripartido na ONU, em Nova Iorque, e nas capitais dos Estados-chave da questão timorense. Ainda a este nível não podemos esquecer o trabalho de Ian Martin⁴⁴ que é o principal livro onde, na perspectiva de um *praticante* da ONU, se conta e enquadra as dificuldades e acontecimentos da realização do referendo em Timor.

⁴¹ NEVES, Fernando - “Timor-leste: o processo diplomático”, in *Política Internacional*. Vol. 3, nº 21, 2000, pp.29-38. NEVES, Fernando - “A Independência de Timor-Leste”, in *O Serviço Diplomático Português do 25 de Abril à Actualidade. Perspectivas de Futuro*. Lisboa: Associação Sindical dos Diplomatas Portugueses; MNE-ID,. 2008, pp. 73-81.

⁴² GOMES, Ana - “Timor Leste e o imperativo de uma política de direitos humanos”, in *Política Internacional*. Vol. 11, nº10, Inverno 1994-1995, pp. 111-121. GOMES, Ana - “Missão em Jacarta”, in *Negócios Estrangeiros*. nº 2, Lisboa: MNE-ID, 2001, pp. 153-166; GOMES, Ana - “A Independência de Timor-Leste”, in *O Serviço Diplomático Português do 25 de Abril à Actualidade. Perspectivas de Futuro*. Op.cit 2008, pp. 82-95

⁴³ MARKER Jamsheed, *East Timor: A Memoir of the Negotiations for Independence*. Jefferson, N.C: McFarland & Company, 2003.

⁴⁴ MARTIN, Ian - *Autodeterminação em Timor Leste: as Nações Unidas, o Voto e a Intervenção Internacional*, Quetzal Editores, Lisboa, 2001,

Por último, os trabalhos de carácter académico. Aqui existem vários trabalhos específicos ao nível do direito internacional,⁴⁵ bem como ao nível das ciências da comunicação.⁴⁶ Nos primeiros analisa-se o enquadramento jurídico da questão timorense, nos segundos analisa-se o impacto de Timor na comunicação social e opinião pública portuguesa. Depois, temos trabalhos que sublinham a análise dos actores não estatais⁴⁷ e da diplomacia não oficial.⁴⁸ Estes trabalhos demonstram-nos o importante papel de outros actores que não os tradicionais. E o de Manuel Pureza demonstra uma importante - e invulgar em Portugal - capacidade de enquadrar teoricamente os acontecimentos para além da visão racionalista-consequencial tradicional. Claro que da mesma forma que não devemos ocultar a importância da sociedade civil e das redes de solidariedade internacional, também não podemos encarar o papel dos actores não tradicionais como uma panaceia para a resolução dos problemas da política internacional. Neste sentido, é sobretudo no âmbito da ampliação da pressão sobre os decisores, na sua disseminação pelos meios de comunicação e na função de interligação entre os actores políticos e as sociedades civis que encontramos o papel decisivo destes actores.

Finalmente temos os trabalhos que analisam a questão de Timor de um ponto de vista específico da política externa portuguesa. Aqui surgem vários trabalhos parcelares, em forma de artigos mais ou menos estruturados como por exemplo os publicados no Anuário *Janus*, onde se traçam panorâmicas sintéticas sobre vários aspectos da problemática de Timor e da sua evolução nacional e internacional.⁴⁹ São, todavia, nos

⁴⁵ LIMA, Maria Fernanda - *Obrigações de Portugal como potência administrante do território não autónomo de Timor-Leste*. Lisboa: Assembleia da República, 1992; e o importante e sistemático AAVV - *International Law and the Question of East Timor*. London/Leiden: Catholic Institute for International Relations/International Platform of Jurists for East Timor, 1995. Embora não exclusivamente realizado por juristas esta obra é importante pois reúne á data dos melhores artigos de síntese sobre várias abordagens da questão timorense. O destaque ao nível do Direito Internacional vai para o capítulo 4 de Roger S: Clark e para o cap. 6 da portuguesa Paula Escameia. Veja-se também os trabalhos de Miguel GalvãoTelles, em especial TELES, Miguel Galvão -“Timor Leste”, in Separata do II Suplemento do Dicionário Jurídico da Administração Pública. Coimbra: Almedina, 1999, pp. 568-674.

⁴⁶ MATOS, Graça Maria - *A Constituição de Timor-Leste como tema da opinião pública portuguesa: a biografia do tema no semanário Expresso*. Texto policopiado. Lisboa : (s.n.), ISCTE, 1999. MARQUES, Rui - *Timor-Leste: o Agendamento Mediático*, Porto: Porto Editora, 2005.

⁴⁷ PUREZA, José Manuel - *Quem Salvou Timor Leste? Novas Referências para o Internacionalismo Solidário*. Coimbra: CES, 2001. E o importante trabalho de conjunto sobre a visão e a influência do papel da Europa na questão de Timor LEITE, Pedro Pinto (ed.), *The East Timor Problem and the Role of Europe*, Lisboa, International Platform of Jurists for East Timor, 1998.

⁴⁸ WEBSTER, David -“Non-state diplomacy: East Timor 1975-99”, in *Portuguese Studies Review* 11 (1) 2003, pp. 22-23.

⁴⁹ *Janus 2002: anuário de relações externas*. (especialmente o capítulo 2- As novas relações de Timor Leste, pp. 78-116,) Lisboa: Público/UAL, 2002.

trabalhos de Paulo Gorjão⁵⁰ onde encontramos a maior sustentação e equilíbrio académico no estudo da política externa sobre Timor. O que não significa que concordemos completamente com as suas conclusões, quase sempre demasiado consequencialistas e sem a importante componente sociológico-compreensiva sobre os factos e as suas consequências. Não deixam no entanto de constituírem trabalhos pioneiros sobre Timor e sua relação com a política externa portuguesa. Mais recentemente deu à estampa o trabalho de José Gomes que embora não introduza nenhum dado ou teoria novos, faz um bom balanço da posição portuguesa relativamente a Timor.⁵¹

Todos estes estudos - pontos de partida fundamentais para a nossa investigação - têm, obviamente, os seus méritos, contudo são análises que se debruçam sobre problemáticas mais restritas ou mais amplas no tempo e no espaço. Assim, não aprofundam especialmente as continuidades e mudanças da política externa portuguesa relativamente a Timor-leste à luz das problemáticas recentes de análise da política externa. Sobretudo não realçam a importância das mudanças normativas, quer ao nível interno, quer ao nível internacional, e a influência destas na percepção dos actores e na formação de interesses e comportamentos. Bem como, não introduzem de forma determinante a dialéctica interno-externo e os elementos de cultura política dos principais actores e decisores, designadamente, os factores ideológicos e preceptivos como instrumentos essenciais de explicação em Política Externa.

Na verdade, a esmagadora maioria dos trabalhos analisados centram-se na preocupação de identificar *o que* aconteceu ou *como* aconteceu, e não tanto no *porquê* que aconteceu a mudança na questão de Timor. E é aqui que o nosso trabalho se singulariza dos restantes pois a nossa maior preocupação é a de encontrar explicações sobre o *porquê* da mudança, sem cair nas visões tradicionais e *eficientes*⁵² sobre a

⁵⁰ GORJÃO, Paulo – “O fim de um ciclo: as Políticas externas da Austrália e Portugal em relação a Timor Leste”, in *Análise Social*. Vol. XXXVII (164), 2002, pp. 911-936. GORJÃO, Paulo – “Regime change and foreign policy: Portugal, Indonesia and self-determination of East Timor”, in *Democratization*, vol. 9, nº4, 2003, pp. 142-158.

⁵¹ GOMES, José Júlio Pereira – “A internacionalização da questão de Timor-Leste”, in *Relações Internacionais*, no.25, 2010, pp. 67-89. Já anteriormente tinha realizado um estudo sobre a importância do referendo de Timor veja-se GOMES, José Júlio Pereira - *O Referendo de 30 de Agosto de 1999 em Timor Leste, O preço da Liberdade*. Lisboa: Gradiva, 2001.

⁵² Esta ideia tem por base o pensamento de James March e Johan Olsen sobre a forma de analisar e perceber a história. Na esteira do seu pensamento, também nós pensamos que a história não é eficiente e que a melhor maneira de investigar e analisar acontecimentos políticos é a de assumir uma visão *ineficiente* sobre a história. Ou seja, a História nunca é linear, automática e predeterminada, mas antes o produto de um complexo processo onde factores materiais e ideacionais com origem individual, local, nacional, internacional e transnacional se inter-relacionam num constante e imprevisível jogo adaptativo.

mudança. Ou seja, todos os trabalhos em determinada altura afirmam e descrevem que as coisas mudaram sem explicar verdadeiramente o processo de mudança. Nós avançamos com um conjunto interligado de factores que ajudam a compreender e iluminar os processos de construção da mudança na política externa face a Timor e na política internacional em geral.

Veja-se MARCH James; OLSEN Johan - "The institutional dynamics of international political orders", in *International Organization*. Vol. 52, nº 4, 1998, pp. 943-969, em especial pp. 954 e segts.

I - Parte Teórica

1. Relações Internacionais e Análise da Política Externa: contextualização e enquadramento disciplinar

1.1. Relações Internacionais e Política Externa

As Relações Internacionais (RI)⁵³ centram-se no estudo das interacções políticas, sociais e económicas dos principais actores da sociedade internacional. Aqui, ganham relevo os Estados - actores tradicionais e, ainda hoje, os principais actores da arena internacional - mas também outros actores importantes como as Organizações Internacionais, as Organizações Não Governamentais, actores transnacionais como as grandes corporações empresariais globais, ou ainda actores não estatais como as redes de activistas internacionais e os meios de comunicação global. Estas interacções incluem um alargado leque de acções e comportamentos que vão desde a cooperação pacífica até ao conflito bélico. O que intriga os académicos de RI é que estas interacções - ainda que num quadro geral de anarquia internacional⁵⁴ mais ou menos

⁵³ Como é tradicional, usaremos Relações Internacionais (RI) em maiúsculas para designar a disciplina científica e relações internacionais (ri) em minúsculas para designar os fenómenos empíricos.

⁵⁴ Característica definidora da política internacional e do sistema westfaliano de relações internacionais onde não existe um poder soberano superior que governe e regule os actores do sistema. Da mesma forma que monarquia - *mono arquia* - significa o governo, ou poder de um governante, anarquia - *an arquia* - significa a ausência de governo ou de poder de governar. Assim, as relações internacionais são anárquicas no sentido em que não existe um governo internacional com poder de governar hierarquicamente como acontece ao nível dos sistemas nacionais. Não existe um centro regulador de poder hierárquico com capacidade de definir e impor normas e condutas que obrigue as unidades do sistema internacional. Deste modo, o sistema internacional contemporâneo caracteriza-se por ter uma organização anárquica, onde as unidades principais do sistema são estados territoriais relativamente coesos e soberanos sem um poder superior acima deles. Assim, fala-se de anarquia internacional não para referir a desordem e o caos, ou ainda a visão hobbesiana “de todos contra todos”, mas para referir a ausência de um poder soberano hierárquico comum que governe o sistema internacional e aos consequentes processos de relacionamento entre as suas unidades sem um poder acima delas. Deste modo, mesmo a anarquia madura do sec. XXI baseia-se num sistema de auto-ajuda e de alianças de Estados mais fortes do que outros onde, para além de promoverem a cooperação, podem ter a tentação de subjugar os mais fracos à sua força superior. Sobre este assunto veja-se WALTZ, Kenneth - *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979; BUZAN, B., JONES C.; LITTLE, R. - *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*. New York: Columbia University Press, 1993; BULL, H. - *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. 2ª Ed. New York: Columbia University Press, 1995; GRIECO, Joseph M. - “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism”, in *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 485-507. MILNER, Helen - “The Assumption of Anarchy in International Politics: A Critique”, in *Review of International Studies*. Vol. 17, 1991, pp. 67-85; WENDT, Alexander - “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, in *International Organization*, vol. 46, nº2, 1992, 391-425.

madura⁵⁵ - tanto podem ser constituídas com base numa ideia de regulação e governância⁵⁶, como podem ser anómicas, e desafiadoras de qualquer padrão no qual se possam enquadrar.⁵⁷

De um ponto de vista substantivo, estas interacções envolvem as relações internacionais que definem a política internacional. Ou seja, envolvem a criação, protecção e distribuição, consentida ou contestada, de valores - materiais e imateriais - tão variados e importantes como a segurança, o desenvolvimento económico, a sustentabilidade ecológica, a identidade e os direitos humanos.

Todavia, as RI não são apenas sobre a *política internacional*, mas também, e de forma crucial, sobre a *política externa*.

Confuso? De modo nenhum. A política internacional resulta do jogo - mais ou menos estruturado e mais ou menos conflituoso - de, e entre, diversos actores internacionais. Por sua vez, o que distintamente caracteriza a política externa é ela ser predicado de um actor particular e específico - normalmente um Estado ou, menos usualmente, de uma união de Estados⁵⁸, ou ainda, como no nosso caso de estudo, de um movimento de resistência e libertação nacional - que tem o objectivo de proteger os seus interesses e promover os seus valores *vis-à-vis* outros actores para além das suas fronteiras. Isto não significa, como é óbvio, que a política externa seja uma actividade separada da política internacional. Pensar assim seria, aliás, paradoxal uma vez que, em

⁵⁵ BUZAN, Barry - *People States and Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. 2ª ed., NY/London: Harvester Wheatsheaf, 1995, pp.175-181.

⁵⁶ Veja-se os clássicos CARLLSSON, I.; RAMPHAL, S. eds. - *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford/NY: Oxford University Press. 1995; HELD, David - *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press. 1996, e os recentes PROZOROV, Sergei - "Three Theses on "Governance" and the Political", in *Journal of International Relations and Development*. Vol. 7, nº 3, 2004; Yakub Halabi - "The Expansion of Global Governance into the Third World: Altruism, Realism, or Constructivism?", in *International Studies Review*. Vol. 6, nº1, 2004, pp. 21-48.

⁵⁷ Com efeito, actualmente é cada vez mais necessário construir hipóteses e cenários que não estejam limitados a um paradigma Estado-cêntrico. A crescente complexidade de um mundo onde actores não-estatais podem desencadear acções com o impacto como as do 11 de Setembro origina a necessidade de constante inovação e adaptação da teoria das RI. O que não é sinónimo que isso seja possível, ou que aconteça naturalmente, pois a julgar pela capacidade das RI preverem ou anteciparem fenómenos de mudança tão importantes como os do fim da guerra-fria ou do início do terrorismo pós-moderno ... Ou seja, as RI como toda a ciência social, apesar da sua ambição prospectiva, continua a ser essencialmente retrospectivas. Mas, de facto, Deus deu aos Físicos o trabalho mais fácil. BERNSTEIN, Steven; LEBOW, Richard; STEIN, Janice; WEBER, Steven - "God Gave Physics the Easy Problems: Adapting Social Science to an Unpredictable World", in *European Journal of International Relations*. Vol. 6, nº3, 2000, pp. 43 - 76.

⁵⁸ Veja-se CARLSNAES, Walter; SJURSEN, Helene; WHITE, Brian eds. - *Contemporary European Foreign Policy*. London: Sage, 2004. CHRISTIANSEN, Thomas; TONRA, Ben - *Rethinking European Union Foreign Policy: Europe in Change*. Manchester: Manchester University Press, 2004. SMITH, Michael E. - *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalisation of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. SMITH, Karen - *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press, 2003.

larga medida, a política internacional é composta pelas políticas externas dos actores internacionais e se estes, por hipótese académica, decidissem deixar de activar as suas políticas externas, deixaria também de existir política internacional.

Deste modo, a política externa distingue-se da política internacional porque ela é a política específica de um actor. A política externa tem um *autor* que defende a sua perspectiva particular. Por isso falamos da política externa de Portugal, da Indonésia, dos Estados Unidos, etc.

Embora nenhum campo de estudo em Ciência Política seja completamente estanque⁵⁹, o estudo da política externa é, de algum modo, extraordinário, pois lida ao mesmo tempo com o ambiente interno e o ambiente internacional, saltitando entre vários níveis de análise com o objectivo de integrar todos estes aspectos num todo coerente e explícito.

Por estas razões é que Rosenau designou a política externa de “bridging discipline”, caracterizando-a como tendo difíceis e “limitless boundaries”, e avançou que o seu objecto de estudo deveria centrar-se em analisar “the continuing erosion of the distinction between domestic and foreign issues, between the sociopolitical and economic process that unfold at home and those that transpire abroad”.⁶⁰

Deste modo, e sinteticamente, podemos dizer que a política externa tem mais a ver com a acção política intra e transnacional - como é que surge, como é que está relacionada com a acção de outros - do que com a simples interacção internacional.

⁵⁹ ALMOND, Gabriel – “Political Science: The History of the Discipline” in GOODIN, Robert; KLINGEMANN, Hans-Dieter – *A New Handbook of Political Science*. Oxford/ NY: Oxford University Press, 1996, pp.51-96; DOGAN, Mattei – “Political Science and the Other Social Sciences” in GOODIN, Robert; KLINGEMANN, Hans-Dieter- Op. Cit. 1996, pp. 96-129.

⁶⁰ ROSENAU, James – “Introduction”: New Directions and Recurrent Questions in the Comparative Study of Foreign Policy” in HERMANN, Charles F.; KEGLEY Jr.; CHARLES W.; ROSENNAU, James (eds.) - *New Directions in the Study of Foreign Policy*. London/Boston: Allen & Unwin, 1987, pp. 1 e 3.

1.2. A Análise da Política Externa

A Análise da Política Externa (APE) é, não raras vezes, assumida como um campo de análise relacionada com os assuntos discutidos pelos jornalistas ou analistas políticos, ou ainda, com as memórias, mais ou menos apologéticas, escritas por ex-diplomatas ou ex-decisoros políticos. Com efeito, é tradicional nas grandes e médias potências, sobretudo anglo-saxónicas, mas também em França, por exemplo, encontramos uma vasta bibliografia escrita na primeira pessoa onde se narram experiências mais ou menos alucinantes sobre a *virtu* e a *fortuna*⁶¹ do mundo da política internacional.

Existe, contudo, um outro mundo, o académico, onde a política externa dos Estados é analisada através do método científico.⁶² Aqui, também existe uma vasta bibliografia cuja origem podemos localizar na década de cinquenta e que, como num processo geológico, tem vindo a sedimentar o campo de estudo da APE até aos dias de hoje.

A política externa existe e é alvo de análise nestes dois mundos que, numa metáfora, são como irmãos siameses. Ou seja, estes dois mundos, o político e o académico embora distintos são inseparáveis, e não conseguem viver um sem o outro. Deste modo, ao contrário de outras concepções,⁶³ defendemos que o mundo político e o mundo académico só têm a ganhar se construírem pontes de comunicação e interpenetração.⁶⁴ Mais, pensamos que um dos objectivos fundamentais do politólogo

⁶¹ Estamos a utilizar os famosos conceitos de Maquiavel. Veja-se MAQUIAVEL, Nicolau - *O Príncipe*. Lisboa: Europa América, 1972, cap. XXV, pp. 129-133.

⁶² O que não significa que os decisores políticos e jornalistas não possam criar categorias analíticas úteis para o estudo da política externa. Todavia, normalmente, os seus objectivos são diferentes dos objectivos dos académicos. Enquanto estes estão sobretudo preocupados em encontrar - seja com base na compreensão seja com base na explicação - conclusões que possam gerar hipóteses falsificáveis e teorias úteis, numa palavra conhecimento científico. Os decisores políticos desejam criar categorias simbólicas para usar politicamente ou para organizar a sua compreensão e a sua comunicação política. Os jornalistas, normalmente, desenvolvem categorias para organizar e facilitar a compreensão das suas audiências. Estes são objectivos meritórios, mas não são os objectivos do mundo académico. Existem, ainda, os fenómenos de interpenetração dos mundos político, académico e jornalístico que, excepcionalmente, dão excelentes resultados, como são os exemplos que vão desde Edward Carr passando por Henry Kissinger, até Condolize Rice ou Fred Zakaria. Cf. por exemplo, ZELIKOW, P.; C. RICE - *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*. Cambridge: Harvard University Press. 1995.

⁶³ Podemos resumir a três, as principais concepções sobre a relação entre o mundo político e o mundo académico, a saber: “the Bridge-Building Perspective”, que defendemos; “the Independence Perspective”, que compreendemos; e “the Critical Perspective”, que respeitamos. ERIKSSON, Johan; SUNDELIUS, Bengt - “Molding Minds That Form Policy How to Make Research Useful”, in *International Studies Perspectives*, 2005, Vol. 6, nº 1, pp. 51-71.

⁶⁴ HILL, C.; P. BESHOF, eds. - *Two Worlds of International Relations: Academics, Practitioners and the Trade in Ideas*. London: Routledge. 1994. GIRARD, M.; W. D. EBERWEIN; K. WEBB, eds. -

ou do cientista social em geral é também o de “ser útil”⁶⁵ e produzir “policy-relevant knowledge”.⁶⁶

Num esforço de síntese, podemos dizer que a Política Externa é o conjunto de relações oficiais externas conduzidas por um actor independente -normalmente um Estado - nas relações internacionais.⁶⁷ Por outro lado, e mais uma vez sinteticamente, podemos considerar a Análise da Política Externa (APE) como um *sub-field* das Relações Internacionais - que, por sua vez, é um *field* da Ciência Política⁶⁸, - cujo objectivo fundamental é o desenvolvimento de instrumentos teórico-metodológicos que facilitem a compreensão sobre os motivos que levam os decisores a tomarem determinadas decisões de política externa num particular momento histórico.

O que distintamente caracteriza a APE reside, precisamente, na *análise*, palavra-chave da APE. Aqui, a palavra *análise* não significa somente a necessária desconstrução explicativa das várias fases, processos, e contextos onde se produzem as acções e reacções dos actores da política externa.

Com efeito, como bem sublinha Cristopher Hill, a *análise* da política externa tem de ser também assumida como um processo compreensivo que se assemelha ao da psicanálise. Ou seja, onde se tenta perceber os significados dos comportamentos para

Theory and Practice in Foreign Policy-Making: National Perspectives on Academics and Professionals in International Relations. London: Pinter, 1994. SHARP, P., et al., eds. “Academics, Practitioners and Diplomacy: Symposium on the Theory and Practice of Diplomacy”, in *International Studies Perspectives*. Vol. 3, 2002, pp.139–175.

KELMAN, H. – “The Role of the Scholar-Practitioner in International Conflict Resolution”, in *International Studies Perspectives*. Vol. 1, 2000, pp. 273–288.

⁶⁵ NINCIC, M.; LEPGOLD, J. eds. - *Being Useful: Policy Relevance and International Relations Theory*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2000.

⁶⁶ GEORGE, Alexander - *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1993; LEPGOLD, J.; NINCIC, M. - *Beyond the Ivory Tower: International Relations Theory and the Issue of Policy Relevance*. New York: Columbia University Press, 2002.

⁶⁷ Aqui, para além desta síntese, convém referir duas definições *clássicas* que sugerem um consenso mínimo. Na primeira, Cohen e Harris afirmam que a Política Externa deve ser entendida como “a set of goals, directives or intentions, formulated by persons in official or authoritative positions, directed at some actor or condition in the environment beyond the sovereign nation state, for the purpose of affecting the target in the manner desired by the policy-makers”. COHEN, B.; HARRIS, S. – “Foreign Policy” in GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. eds. - *Handbook of Political Science: Policies and Policymaking*. Vol. 6, Reading, MA: Addison-Wesley, 1975, p. 3831. Mais recentemente, Carlsnaes defende que: “foreign policies consist of those actions which, expressed in the form of explicitly stated goals, commitments and/or directives, and pursued by governmental representatives acting on behalf of their sovereign communities, are directed toward objectives, conditions, and actors - both governmental and non-governmental - which they want to affect and which lie beyond their territorial legitimacy.” CARLSNAES, W. – “Foreign Policy”, in CARLSNAES W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. eds. - *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, 2002, p. 355.

⁶⁸ Claro que esta concepção apesar de dominante, não significa que seja a única ou consensual. Em alternativa, existem, basicamente, duas outras concepções. Uma que defende a existência de uma especificidade e independência das RI, e outra defensora da não especificidade e da dependência das RI de outras ciências sociais como a História, a Sociologia, a Economia ou o Direito.

além do evidente à superfície, e compreender os mecanismos de acção dos actores em função das suas constantes redefinições resultantes da interacção com outros actores.⁶⁹

Deste modo, da mesma forma que a interligação entre o mundo interior e exterior de um indivíduo é a melhor forma de compreender o comportamento humano, a interligação entre as fontes internas e externas é um aspecto central na moderna análise da política externa.

Na verdade, sabemos hoje que a interpenetração entre a política interna e a política externa é universal, variando apenas de nível. Ou seja, diferentes Estados, com diferentes tipos de sociedade, produzem diferentes formas de *inputs* domésticos na sua política externa, incluindo diferentes concepções - visões do mundo - sobre qual o mundo desejável e sobre as expectativas acerca do que é necessário para o melhorar.

Historicamente, e com especial ênfase nos Estados Unidos da América, o estudo académico da política externa está originalmente ligado às chamadas *policy sciences*⁷⁰ e integravam-se no largo sector das *Public Policy*⁷¹.

Todavia, as suas raízes mais remotas são, obviamente, europeias e prendem-se com a construção e solidificação do Estado moderno ao longo dos sécs. XVII e XVIII. Aqui, desde sempre se cultivou a ideia da importância superior e excepcional da política externa relativamente a outras políticas públicas. O que é de todo compreensível se atendermos à importância efectiva que uma tal política assumia numa época de construção e desconstrução de territorialidades políticas e da consequente definição e redefinição das suas unidades políticas e do próprio sistema internacional. Ou seja, num

⁶⁹ HILL, Christopher – *The Changing Politics of Foreign Policy*. London: Palgrave, 2003, p. xix.

⁷⁰ De acordo com Stanley Hofman: “action-oriented theory, the study of reality not for the pure pleasure of understanding but in order to act on it through power”. HOFMAN, Stanley – “Theory and International Relations”, in ROSENAU, James ed. - *International Politics and Foreign Policy*. NY: Free Press, 1961, p.32. Com efeito, a Análise da Política Externa, foi um dos principais caminhos que conduziu ao nascimento do *policy scientist*. Este, ao contrário do *political scientist*, não se limitaria à observação, descrição e predição, os seus objectivos, para além da construção teórica de conhecimentos, seriam sobretudo a definição, prescrição e implementação de linhas de orientação política. Sobre este assunto veja-se GEORGE, Alexander; SMOKE, Richard – “Theory and Policy in International Relations” in *Policy Sciences*. Vol.4, nº4 1973, pp 387-414.

⁷¹ Aquilo que em Portugal, ou melhor em português, se pode designar por política públicas, ou políticas governamentais. Com efeito, no pioneiro e magistral *Handbook of Political Science* em oito volumes, publicado em 1975, o capítulo dedicado a política externa está, naturalmente, incluído no domínio empírico das políticas públicas e não das relações internacionais, e por isso está publicado no volume intitulado “Policies and Policymaking” e não no volume intitulado “International Politics”. Cf. COHEN, B.; HARRIS, S. – “Foreign Policy” in Op cit, 1975. Da mesma forma, em França, no *Traité de Science Politique* o capítulo sobre política externa está integrado no Vol. IV intitulado “Les Politiques Publiques”. Cf. MERLE, Marcel – “La Politique Étrangère” in GRAWITZ, M.; LECA, J. - *Traité de Science Politique: Les Politiques Publiques*. Vol. IV, Paris: 1988. No mesmo sentido veja-se HERMAN, Charles - “Foreign Policy”, in Stuart Nagel (ed.) - *Encyclopedia of Policy Studies*. New York: Dekker, 1983. HERMAN, Charles; LABMERT, Paul - “Foreign Policy Research”, in Stuart Nagel ed. - *Basic Literature in Policy Studies*. Greenwich, Conn.: Jai Press, 1984.

período onde a política externa poderia significar a diferença essencial entre fazer, ou não fazer, parte da definição constitutiva do sistema westefaliano.

Deste modo, desde os inícios do Estado que sempre se defendeu uma doutrina do primado e da excepcionalidade da política externa sobre as outras áreas das políticas públicas. Esta ideia é aliás bem expressa nas primeiras tentativas de sistematizar definições sobre a política externa. Assim, de acordo com Bernard Cohen, “Foreign policy is ‘more important’ than other policy areas because it concerns national interests, rather than special interests, and more fundamental values”.⁷²

Com efeito, como bem demonstra Marcel Merle, existe um longo lastro histórico, que andou de mãos dadas com a construção do Estado moderno, relativamente a esta concepção tradicional de política externa.⁷³ Esta tradição histórica baseava-se em cinco pontos fundamentais: o primado do executivo, o privilégio do soberano, a regra do monopólio, a exclusividade e especialização profissional e a regra do segredo⁷⁴.

Contudo, esta concepção tradicional, defensora de que a política externa por ser especial deveria ter também um tratamento especial, ou seja, ser conduzida segundo princípios aristocráticos, secretos e não democráticos, longe do escrutínio público, sofreu um forte desafio com o fim da primeira guerra mundial e a ascensão das ideias liberais e democráticas nos Estados Unidos da América, nomeadamente do seu presidente Woodrow Wilson e da sua doutrina liberal-idealista.⁷⁵ Com efeito, e apesar do relativo insucesso do projecto wilsoniano, o estudo da política externa foi profundamente influenciado – particularmente nos Estados Unidos da América – pela ideias liberais e democráticas deste projecto.⁷⁶ De tal forma, que grande parte dos seus objectivos de estudo após a Segunda Guerra Mundial, altura em que a Análise da Política Externa se começou a afirmar como disciplina académica, se centraram na análise de duas importantes implicações resultantes destas ideias demoliberais.

A primeira, prendeu-se com a análise de como é que as instituições governamentais responsáveis pela política externa se podiam tornar mais eficientes no cumprimento dos seus objectivos. A segunda, de carácter marcadamente ideológico,

⁷² COHEN, Bernard – “Foreign Policy” in SILLS, David (ed.) – *International Encyclopaedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan/Free Press, 1968, p. 530.

⁷³ MERLE, Marcel - *La Politique Étrangère*. Paris, PUF, 1984, especialmente, pp. 20-33.

⁷⁴ MERLE, Marcel – Ibidem.

⁷⁵ NINKOVICH, F. A. - *The Wilsonian Century: U.S. Foreign Policy Since 1900*. Chicago: University of Chicago Press. 1999.

⁷⁶ COHEN, Bernard – “Foreign Policy” in Op. Cit. 1968.

preendeu-se com a luta pela democratização da política externa. Ou seja, como e porquê se deveriam introduzir nas várias fases da formulação e implementação da política externa valores e interesses públicos.

Todavia, paralelamente a esta tradição doutrinária de cariz institucionalista e de forte impregnação de valores e orientações políticas no estudo da política externa, que permanece até aos nossos dias, existe outra tradição doutrinária importante que, de forma decisiva, *inventou*⁷⁷ e *construiu socialmente* a disciplina da Análise da Política Externa. Estamos a falar, como é óbvio, da tradição europeia da *Realpolitik*, que se consubstanciou no paradigma do Realismo.

Com efeito, Hans Morgenthau, *founding father* do Realismo, foi profundamente influenciado pela tradição da *Realpolitik* da diplomacia europeia do sec. XIX; ao ponto de, como não se cansa de demonstrar Guzzini,⁷⁸ pegar nas suas máximas e transformá-las em leis gerais de uma ciência social americana – as Relações Internacionais.

O facto é que o Realismo foi, e continua a ser, simultaneamente, a mais conhecida⁷⁹ e a mais criticada⁸⁰ abordagem das RI. Mas também este facto pode e deve se explicado.

⁷⁷ Estamos a adaptar uma ideia usada em KHALER, Miles – “Inventing International relations: International Relations Theory After 1945”, in DOYLE, Michael; IKENBERRY, John (eds.) - *New thinking In international relations Theory*. Boulder: West View Press, 1997, pp. 20-53.

⁷⁸ GUZZINI, Stefano - *Realism in International Relations and International Political Economy: the continuing story of Death Foretold*. London/NY: Routledge, 1998, especialmente os capítulos 1 e 2. GRIECO, Joseph M. – “Realist International Theory and the Study of World Politics”, in Michael W. Doyle and G. John Ikenberry (eds) – Op. Cit. pp. 1997, 163–201

⁷⁹ Na verdade, o Realismo tem várias versões – Tradicional, Clássico, Moderno, Neo, Estrutural, Defensivo, Ofensivo,... - e desenvolveu diversas evoluções, adaptações, e doutrinas teóricas. Não existiria espaço para numa nota de rodapé referenciar a maioria dos trabalhos importantes do realismo. Deste modo, faremos referência apenas aos trabalhos relacionados com a temática da definição e evolução do realismo publicados no presente século, por ordem cronológica, começando pelo autor da pertinente citação: “we may not be able to define [realism], but we know it when we see it” (Donnelly, 2000, p. 9) DONNELLY, Jack - *Realism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. WALTZ, Kenneth – “Structural Realism after the Cold War”, in *International Security*. Vol. 25, nº 1, 2000, pp. 5–41. JAMES, Patrick - *International Relations and Scientific Progress: Structural Realism Reconsidered*. Columbus: Ohio State University Press, 2002. WALT, Stephen M. – “The Enduring Relevance of the Realist Tradition”, in Ira Katznelson; Helen V. Milner eds. - *Political Science: State of the Discipline*. New York: Norton, 2002, pp. 197–230. GLASER, Charles L. “The Necessary and Natural Evolution of Structural Realism”, in John A. Vasquez; Colin Elman (eds) - *Realism and the Balance of Power: A New Debate*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2003, pp. 266–79. JERVIS, Robert – “Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate”, in Colin Elman; Miriam Fendius Elman (eds) *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge, MA: MIT Press, 2003, pp. 277–309. SCHWELLER, Randall – “The Progressiveness of Neoclassical Realism” in Colin Elman and Miriam Fendius Elman (eds) – Op. Cit., 2003, pp. 311–47. SCHMIDT, Brian - “Competing Realist Conceptions of Power”, in *Millennium: Journal of International Studies*. Vol. 33, nº 3, 2005, pp. 523-550.

⁸⁰ Veja-se VASQUEZ, John A. – “The Realist Paradigm and Degenerative Versus Progressive Research Programs: An Appraisal of Neotraditional Research on Waltz’s Balancing Proposition”, in *American Political Science Review*. Vol. 91, nº4, 1997, pp. 899–912. VASQUEZ, John, A. - *The Power of Power*

Na verdade, após o descrédito da abordagem moral-legalista do período entre guerras,⁸¹ e sobretudo com o surgimento da guerra fria, tornou-se evidente que a configuração de luta e busca de poder por Estados rivais, através duma lógica de *hard power*, seriam as principais características do sistema internacional. Aqui, o Realismo tudo fez para aparecer como a abordagem mais *realisticamente científica* e, portanto, politicamente mais útil e eficaz. Neste quadro, existem três momentos que marcam decisivamente os fundamentos da importância do Realismo.

Primeiro, a *demonstração do irrealismo* da visão Wilsoniana das relações internacionais entre guerras por parte de Edwar Carr.⁸²

Segundo, o *impacto da doutrina de contenção* de George Kennan.⁸³

Terceiro, a sistematização *neo-cientista* da *indispensabilidade* da *power politics* de Hans Morgenthau.⁸⁴

Deste modo, o Realismo com a sua ênfase na busca pelo poder num mundo anárquico, perigoso e imprevisível foi, em termos gerais, a abordagem tradicionalmente adoptada pelos praticantes da política externa. Desta forma, e muito naturalmente, o Realismo assumiu-se como a abordagem dominante nas RI.⁸⁵

É, porém, essencial salientar que a evolução das RI como disciplina – e portanto, as suas abordagens ontológicas, epistemológicas e metodológicas – contêm uma forte

Politics: The: From Classical Realism to Neotraditionalism. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. LEGRO Jeffrey; MORAVCSIK, Andrew – “Is Anybody Still a Realist?”, in *International Security*. Vol. 24, nº 2, 1999, pp. 5-55. GUZZINI, Stefano – “The Enduring Dilemmas of Realism in International Relations”, in *European Journal of International Relations*. Vol. 10, nº 4, 2004, pp. 533-568.

⁸¹ Sobre este assunto veja-se, na sua última edição com uma interessante introdução de Michael Cox, o clássico CARR, Edward - *The Twenty Years Crisis 1919 to 1939: An Introduction to the Study of International Relations*. London: Palgrave, 2001. Para uma interessante e *reflexiva* visão sobre este período veja-se LONG, David; WILSON, Peter eds. – *Thinkers of Twenty Years Crisis: Inter-War Idealism Reassessed*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

⁸² Veja-se a edição original de 1939 de CARR, EDWARD - *The Twenty Years Crisis 1919 to 1939: An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan, 1939.

⁸³ Kennan foi o primeiro e influente diplomata americano a sistematizar uma doutrina de contenção realista sobre a expansão idealista do comunismo soviético. O que não significa que a posterior política externa americana de contenção e combate ao comunismo fosse coincidente com as suas ideias. Todavia, o *impacto* da sua doutrina foi, de facto, muito importante. Veja-se o inicial “longo telegrama”, *Telegram, George Kennan to George Marshall February 22, 1946. Harry S. Truman Administration File, Elsey Papers*, e subsequente artigo “anónimo” X – “The Sources of Soviet Conduct”, in *Foreign Affairs*, V. 25, nº4, 1947, pp. 566–582. Este impacto influenciou a doutrina Truman de contenção sistematizado no famoso documento secreto NSC 68.

⁸⁴ Veja-se o inicial MORGENTHAU, Hans J. - *Scientific Man versus Power Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1946 e o posterior clássico, originalmente publicad em 1948, MORGENTHAU, Hans J. - *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York, Alfred Knopf, 1993, pp. 124-164.

⁸⁵ Na verdade, actualmente este domínio é fortemente contestado, como é demonstrado em WALKER, Thomas; MORTON, Jeffrey – “Re-Assessing the "Power of Power Politics" Thesis: Is Realism Still Dominant?”, in *International Studies Review* . Vol. 7, nº2, 2005, pp. 341–356.

componente histórico-contingencial.⁸⁶ Ou seja, e neste caso, o Realismo – o seu aparecimento, evolução e domínio – tem de ser compreendido à luz do fracasso do projecto da *sociedade das nações* e, sobretudo, à luz da guerra-fria. Numa metáfora, o realismo era o *fato que assentava aos factos*. E os alfaiates – leia-se académicos e praticantes das RI – obviamente que produziam fatos que serviam à moda da época – leia-se mundo bipolar e agressivo da guerra-fria. É nesta linha de raciocínio que devemos ler e compreender a evolução da disciplina das RI⁸⁷ e consequentemente da APE.

Todavia, a relação da APE com o Realismo é feita de encontros mas também, e sobretudo, de desencontros. Assim, a APE apesar de assumir a sua origem estatal, desenvolveu todo o seu programa de investigação reagindo contra algumas das principais ideias-base do Realismo. Nomeadamente, a ideia que a política externa é independente da política interna; que o Estado é um actor unitário e coerente; que prossegue objectivos claros de acordo com o interesse nacional; e que define estes objectivos de uma forma racional. Na realidade, grande parte da investigação da APE foi desenvolvida, invariavelmente, – por vezes até de forma desproporcionada – através da refutação das assumpções de racionalidade, coerência, unitarismo e clarividência objectiva do interesse nacional nas decisões de política externa.

De qualquer forma, sabemos hoje, que mesmo neo-realistas que defendem a explicação das acções de política externa numa lógica de *rational choice*,⁸⁸ com a sua

⁸⁶ Sobre este assunto veja-se SCHMIDT, Brian - *The Political Discourse of Anarchy: A Disciplinary History of International Relations*. New York: State University of New York Press. 1998. COX, Michael; DUNNE, Tim ; BOOTH, Ken eds. - *The Eighty Years' Crisis: International Relations 1919-1999*. Cambridge University Press, 2002. ARMSTRONG, David – “A Turbulent World: An Uncertain IR” in *Journal of International Relations and Development*.. Vol.6, nº4, 2003, pp. 358-371

⁸⁷ É também assim que Brian Schmidt, na sua excelente revisão crítica sobre a historiografia das RI aborda a questão quando afirma: “the field’s history is commonly chronicled by reference to external events that have taken place in the realm that has been conventionally designated as international politics. There is a strong conviction that significant developments in international politics such as wars or abrupt changes in American foreign policy have, more fundamentally than any order set of factors, shaped the development of IR.” SCHMIDT, Brian – “On the History and Historiography of International Relations” in CARLSNAES W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. eds. – Op. cit., p.4.

⁸⁸ A perspectiva da *rational choice* desenvolveu-se à sombra das assumpções económicas individualistas do *homo economicus*, com a sua predominância na explicação do poder como um bem transacionável, bem como, da visão económica da procura do equilíbrio, e influenciou fortemente o neo-realismo. Para uma perspectiva geral sobre os fundamentos da *rational choice* nos estudos políticos Veja-se RIKER, William H. – “Political Science and Rational Choice” in ALT, J; SEPSLE, K: eds. – *Perspectives on Positive Political Economy*. New York: Cambridge University Press, 1990; Ward, H. “Rational Choice” in D. Marsh and G. Stoker eds. *Theory and Methods in Political Science*. New York: Palgrave. 2002. Para uma visão mais específica ligada às RI veja-se WALT, Stephen M. - “Rigor or Rigor Mortis?: Rational Choice and Security Studies” in *International Security*. Vol. 23, nº 4, 1999, pp. 5-48; e SNIDAL, Duncan – “Rational Choice and International Relations” in CARLSNAES W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. ed. - *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, 2002, pp. 73-94.

visão económica de equilíbrio e transacção do poder assumido como um bem material – onde os decisores individuais tendem a maximizar os benefícios e a minimizar os custos em função do interesse nacional que, portanto, seria sempre um interesse de poder – diferenciam os interesses de poder individuais dos decisores, do *interesse nacional*. Com efeito, de acordo com David Lake, “there is no necessary reason why the interests of self seeking politicians should coincide with the national interest”.⁸⁹ Mesmo o pai do neo-realismo estrutural, Kenneth Waltz, assume que: “With the aid of rationality assumption one still cannot, from national interest alone, predict what the policy of a country might be”.⁹⁰ Ou seja, a defenição dos interesses em política externa é mais complexa que a visão tradicional e estática da defesa do interesse nacional. Mas esta é, precisamente, uma das importantes contribuições da APE que actualmente até os realistas já assumem como um dado adquirido.⁹¹ Todavia, existiu um longo processo de evolução paradigmática desde a fundação da disciplina até a actualidade.

Neste quadro, muitos dos progressos da APE prenderam-se com a necessidade da disciplina se libertar da visão redutora e simplificante ligada a versões rudimentares do Realismo, onde se assumia que todo o comportamento em política externa era inteligível à luz do auto evidente interesse nacional. Deste modo, a APE necessitou de aprofundar todas as teorias que se debruçaram sobre a reconstituição explicativa da *agência* do fenómeno político, e foi precisamente isto que aconteceu, como teremos oportunidade de ver nas próximas páginas, com a *invenção* da APE nos anos cinquenta e sessenta.

⁸⁹ LAKE, David – “Realism” in KRIEGER, Joel, ed. – *Oxford Companion to World Politics. Revised Edition*. New York: Oxford University Press, 2001, p. 716.

⁹⁰ WALTZ, Kenneth – “Reflections on *Theory of International Politics*: A response to My Critics”, in KEOHANE, R. ed. - *Neo-Realism and Its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986, pp. 322-345, aqui p. 331.

⁹¹ O grande exemplo da incorporação de ideias tradicionalmente não realistas no pensamento de correntes realistas é dado pela emergência do designado *neoclassical realism*. Aqui, ideias como: 1. a importância dos factores domésticos; 2. a importância das instituições internacionais e 3. a importância dos factores perceptivos e ideológicos já não é ignorada. O que não significa que estas variáveis sejam mais importantes, ou ofusquem as variáveis tradicionais do realismo, nomeadamente as variáveis de poder material e das hierarquias estruturais ou, sobretudo, que aquelas variáveis possam ser estudadas de forma mais útil dentro da corrente realista. Sobre o *neoclassical realism* veja-se SCHWELLER, Randall - “The Progressiveness of Neoclassical Realism”, in ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam eds. – *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge: MIT Press, 2003, pp. 311-348.

1.3. Contextualização da *Invenção* da Análise da Política Externa (APE): uma perspectiva geracional e os seus marcos clássicos

Neste capítulo avançamos uma contextualização da APE através de uma perspectiva geracional. Deste modo, pensamos que, pese embora seja indispensável percebermos o fio condutor inter paradigmático da APE, o desenvolvimento da disciplina pode ser melhor contextualizado em termos geracionais do que através da visão defensora de uma lógica de competição entre paradigmas, sempre um pouco redutora, onde um paradigma suplanta o paradigma anterior. Para além desta perspectiva geracional, utilizaremos a metáfora dos *marcos*, ou seja, dos trabalhos que pela sua importância podemos dizer que marcam uma visão pré e pós ao seu aparecimento. E é por isso que se transformam em *clássicos*, onde podemos sempre ir beber e redescobrir pontos importantes para problemas e estudos, independentemente da sua época.⁹²

A recente literatura da APE tem assumido um relativo consenso sobre esta perspectiva geracional.⁹³ Todavia, ela é tradicionalmente apresentada através de apenas duas gerações.⁹⁴ Nesta abordagem é defendido que a primeira geração vai do seu início (anos 50) até finais da década de 80, começando aí a segunda geração. É uma abordagem perfeitamente correcta, mas pensamos que é possível distinguir duas gerações entre os anos 50 e 80. Portanto, em vez de duas optamos por apresentar uma categorização de três gerações de APE, bem como, ainda, assinalar na nossa segunda geração, abordagens distintas do projecto comparativo.⁹⁵

⁹² É de facto delicioso poder ler os clássicos da disciplina, nomeadamente os da primeira geração e perceber o início da *invenção e construção* da disciplina e das ciências sociais suas congéneres, numa época em que quase não existiam notas de rodapé com referências, a não ser a clássicos da Teoria Política ou da Teoria Social.

⁹³ HUDSON, Valerie, VORE, Christopher – “Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow” in Op. Cit.

⁹⁴ NEACK, Laura; HEY Jeanne A.K.; HANEY, Patrick – “Generational Change in Foreign Policy Analysis” in NEACK, Laura; HEY Jeanne A.K.; HANEY, Patrick eds. - *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation*. New Jersey: Prentice Hall, 1995, pp. 1-15;

⁹⁵ De acordo com Laura Neack e os seus colegas, a primeira geração de APE é sinónimo do projecto comparativo da APE. Nas suas palavras: “The first-generation analysis of foreign policy, or comparative foreign policy (CFP), had as one of its primary goals a desire to move away from non cumulative descriptive case studies and to construct a parsimonious explanation of what drives the foreign policy behaviour of states”. NEACK, Laura; HEY Jeanne A.K.; HANEY, Patrick – “Generational Change in Foreign Policy Analysis” in Op. cit. p. 3. Ora, se estamos completamente de acordo com a última parte da afirmação, já tal não acontece com a primeira, onde se assume que falar em primeira geração é o mesmo que falar em projecto comparativo da política externa.

1.3.1. Os Clássicos da primeira geração de académicos de APE

Os esforços iniciais no sentido de desenvolver estudos de investigação sobre a política externa, que ultrapassassem a abordagem tradicional característica do período anterior à II guerra mundial, desenvolveram-se no sentido de sistematizar tipologias e modelos de identificação das fontes e factores que deveriam ser tidos em consideração para a uma melhor compreensão e explicação da política externa dos Estados.

Estes estudos, pós-II guerra mundial, fizeram eco de um crescente reconhecimento de que as análises existentes eram claramente insuficientes para uma cabal explicação dos *fenómenos* da política externa. Estas análises tradicionais eram baseadas na teoria de *power politics* da *realpolitik* com as suas assumpções meta-teóricas do primado e da independência da política externa face a política interna; do Estado como actor unitário e racional actuando inexoravelmente em função de um interesse nacional objectivo e com base num processo de decisão eficiente.

Por outro lado, ainda, convém referir que estes primeiros trabalhos que contestam os modelos tradicionais foram fortemente influenciados pela revolução *behaviorista* e pelo início da tradição *fenomenológica* no estudo das Relações Internacionais.

Esta influência *fenomenológica*⁹⁶ foi muito importante na construção de uma cultura identitária da APE como um *subfield* que, de certa forma, a colocou numa posição relativamente *outsider* face à cultura *realista objectivante* dominante do estudo da política internacional. Ou seja, a APE com a sua ênfase nos processos de decisão e nas origens domésticas da política externa sempre foi crítica das visões estruturalistas e neo-objectivistas dominantes da história das Relações Internacionais. O que, como bem salienta Wendt, a coloca, em vários sentidos, como precursora de uma abordagem construtivista das Relações Internacionais.⁹⁷

Num esforço de síntese, podemos dizer que esta abordagem fenomenológica descarta a tradição intuitiva, artística e impregnada de máximas da vida política prática

⁹⁶ Esta tradição está intimamente ligada ao grande desenvolvimento académico norte-americano da sociologia e da psicologia social, - se quisermos à própria afirmação das ciências sociais - e como se pode observar das referências feitas por Snyder, podemos ver uma relação directa aos trabalhos de Parsons e Shils em *Toward a General Theory of Action*, e de Alfred Schuetz em “Choosing Among Projects of Action”, in *Philosophy and Phenomenological Research*, 1951, e em “Common sense and Scientific Interpretation of Human Action”, in *Ibid*, 953; citados por SNYDER, Op. Cit. p. 63. Esta tradição pode também ser percebida nos trabalhos de Karl Deutsch, mas sobretudo nos trabalhos, mais tarde desenvolvidos por Robert Jarvis e Richard Ned Lebow, onde existe uma forte componente psicológica e intersubjectiva.

⁹⁷ WENDT, Alexander- Op. Cit., 1987, p. 3.

que enforma a visão insular da política – no sentido estrito de *power persuing* – defendida por Hans Morgenthau.⁹⁸

Neste sentido, a abordagem fenomenológica assenta em duas premissas fundamentais. Primeiro, que o estudo das relações internacionais deve ser apreendido tendo em conta os vários níveis de análise, ou seja, que existem várias fontes da política externa e que estas se estendem por diferentes níveis de análise, nomeadamente: indivíduos, burocracias, sociedades, sistema internacional. Segundo, é fundamental abrir a *black box* e espreitar lá para dentro para perceber como é que realmente se formulam as decisões de política externa dos estados.

Deste modo, trabalhos importantes como os de Frederick Dunn⁹⁹ publicado em 1948, de Gabriel Almond¹⁰⁰ e Robert Dahl¹⁰¹ em 1950, de Natham Leites¹⁰² em 1951, de Richard Snyder¹⁰³ em 1952, de Herbert Kelman¹⁰⁴ em 1955, de Kenneth Boulding¹⁰⁵ e de Harold e Margaret Sprout¹⁰⁶ em 1956, de Bernard Cohen¹⁰⁷ e Karl Deutsch¹⁰⁸ em 1957, ou de Joseph Frankel¹⁰⁹ em 1959, são, entre outros, peças essenciais de um puzzle que irá construir o primeiro grande marco da disciplina, ou seja, uma obra que pela sua importância podemos dizer que marca a passagem de uma época pré para uma época pós essa obra.

⁹⁸ MORGENTHAU, Hans J. - *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Brief Edition, New York, Alfred Knopf, 1993, pp. 124-164.

⁹⁹ DUNN, Frederick – “The Scope of International Relations”, in *World Politics*, Vol. 1, nº1, 1948, pp. 142-146. Aqui, que seja do nosso conhecimento, é pela primeira vez, de uma forma conceptual básica e sintética, definido que: “Foreign Policies can only be understood in the light of knowledge of internal conditions of the states involved. (...) All international relations can be described in terms of decision-making by identifiable individuals or groups of individuals. This reveals the fact that the study of IR is basically the study of human behaviour in a particular social setting”. Sublinhados nossos.

¹⁰⁰ ALMOND, Gabriel - *The American People and Foreign Policy*. New York: Praeger, 1950.

¹⁰¹ DHAL, Robert - *Congress and Foreign Policy*. New York: Harcourt, 1950.

¹⁰² LEITES, Nathan - *The Operational Code of the Politburo*. New York: McGraw-Hill. 1951.

¹⁰³ SNYDER, Richard - “The Nature of Foreign Policy”, in *Social Science*. Vol. 27, 1952, pp. 61-69.

¹⁰⁴ KELMAN, Herbert – “Societal, Attitudinal and Structural Factors in International Relations” in *Journal of Social Issues*. Vol XI, nº1, 1955, pp. 42-56.

¹⁰⁵ BOULDING, Kenneth, E. - *The Image*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1956.

¹⁰⁶ SPROUT, Harold e Margaret – *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. Princeton: Center of International Studies at Princeton University. 1956.

¹⁰⁷ COHEN, Bernard – *The Political Process and Foreign Policy: The Making of the Japanese Peace Settlement*. Princeton: Princeton University Press, 1957.

¹⁰⁸ DEUTSH, Karl – “Mass Communications and the Loss of Freedom in National Decision-Making: a Possible Research Approach to Interstate Conflicts”, in *Journal of Conflict Resolution*. Vol 1, 1957, pp. 200-211.

¹⁰⁹ FRANKEL, Joseph – “Towards a Decision-Making Model in Foreign Policy”, in *Political Studies*. Vol. 7, 1959, pp.1 -11. Posteriormente deu origem a FRANKEL, Joseph – *The making of Foreign Policy*. London: Oxford University press, 1963, considerado por Christopher Hill o trabalho que lançou a APE. Cf. HILL, Christopher – *The Changing Politics of Foreign Policy*. London: Palgrave, 2003, p. xix.

Estamos a falar, obviamente, da obra pioneira e marco fundamental do estudo da APE que foi *Decision-making as an Approach to the Study of International Politics*¹¹⁰ de Richard Snyder, Henry W. Bruck e Burton Sapin (doravante SBS), inicialmente publicada em 1954 e que será editada em 1962 como *Foreign Policy Decision-making: An Approach to the Study of International Politics*.¹¹¹

Neste importante trabalho, SBS introduziram um conjunto de contributos teóricos inovadores que precipitaram uma reorientação no estudo da política externa e que constituíram um ponto de partida para posteriores esforços de investigação no campo da Ciência Política e das Relações Internacionais. Estes contributos podem ser definidos através de quatro pressupostos fundamentais.

Em primeiro lugar, a assunção que a política externa consiste em decisões tomadas por decisores políticos identificáveis e que, portanto, é esta actividade comportamental que requer explicação.

Em segundo lugar, a importância da *percepção dos decisores*¹¹² relativamente à *definição da situação*.

Em terceiro lugar, o ênfase dado às origens domésticas e societárias da política externa.

Em quarto, e ultimo lugar, a assunção que o próprio processo de formulação da decisão pode ser uma fonte importante e independente de decisões.

O aparecimento destes pressupostos e, sobretudo, a concepção segundo a qual a política externa é composta por uma série de decisões que podem ser analisadas separadamente, representa uma nova e distintiva perspectiva de estudo da política

¹¹⁰ SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. - *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*. Princeton: Foreign Policy Analysis Project Series, No. 3, Princeton University, 1954.

¹¹¹ SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. (eds.) - *Foreign Policy Decision-making: An Approach to the Study of International Politics*. New York: Free Press, 1962. Será esta obra que citaremos.

¹¹² Ao sublinhar a importância da identificação das percepções dos decisores, ou seja, ao ressaltar que as decisões tomadas são, em larga medida, determinadas pela visão que os decisores tinham da situação, SBS abriram caminho à abordagem “Cognitiva” ou “Psicológica”. Na verdade, as tentativas de explicação psicológica da percepção dos decisores políticos tornaram-se uma das mais ricas áreas de análise em Relações Internacionais. Com efeito, conceitos como “image”, “belief system”, ou “misperception” partem desta perspectiva. Veja-se BOULDING, Kenneth, E. - “National Images and International Systems” in ROSENNAU, James (ed.) - *op. cit.* pp. 422-431; HOLSTI, Hole - “The Belief System and National Images: A Case Study” in ROSENNAU, J. (ed), *op. cit.*, pp. 543-550; JARVIS, Robert - *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, Princeton University Press, 1976. Para uma boa síntese da literatura sobre este assunto veja-se SMITH, Steven - “Belief Systems and the Study of International Relations” in LITTLE, Richard; SMITH, Steven (eds.) - *Belief Systems and International Relations*. Oxford, Blackwell, 1988, pp. 11-36, e VERTZEBERGER, Yaacov Y. I. - *The World in their Minds: Processing, Cognition, and Perception in Foreign policy Decisionmaking*. Stanford, Stanford University Press, 1990.

externa. Assim, a partir daqui, o enfoque da investigação é colocado nas fontes internas da política externa, bem como no próprio processo de decisão, o que representa um avanço significativo relativamente às análises tradicionais.

Com efeito, nas análises tradicionais sobre a política externa dos Estados existia uma barreira, que se assume ser a fronteira estatal, entre a política interna e a política externa. Como Henry Kissinger bem referiu, “in the traditional conception the domestic structure is taken as given; foreign policy begins where domestic policy ends”.¹¹³ De facto, nas análises tradicionais a política externa é tida quase sempre como independente da política interna.¹¹⁴

Ao contrário, com SBS os factores externos deixam de ser os factores primordiais e quase absolutos na explicação do comportamento externo do Estado. Deste modo, os factores externos continuam a ser importantes mas não os únicos ou fundamentais. Com efeito, os factores externos passam a fazer parte de um conjunto mais vasto de factores que, de uma forma geral, condicionam uma situação específica, a qual, por sua vez, é definida de acordo com a percepção dos decisores políticos.¹¹⁵

Esta abordagem *fenomenológica* que incorpora conceitos da sociologia e da psicologia, constitui uma clara distanciação da concepção tradicional do Estado como um actor monolítico perseguindo um interesse nacional objectivo e unitário. Na verdade, como refere Valerie Hudson o trabalho de SBS continha uma visão revolucionária relativamente à visão dominante das RI pós 1945 que se caracterizava por combinar o realismo com o cientismo.¹¹⁶

¹¹³ KISSINGER, Henry - “Domestic Structure and Foreign Policy” in ROSENNAU, James (ed.) -*op. cit.*, p. 261.

¹¹⁴ Sobre a relação política interna política externa, veja-se MERLE, Marcel - “Politique intérieure et politique extérieure”, in *Forces et Enjeux dans les Relations Internationales*. (2ª edição). Paris: Economica, 1985, pp. 161-173; *La Politique Étrangère*. Paris, PUF, 1984 pp. 149-195; DUROSELLE, Jean-Baptiste - *Tout Empire Périra*. Paris, Armand Colin, 1992, pp. 46-48. Em língua portuguesa, veja-se TEIXEIRA, Nuno, Severiano – *O Poder e a Guerra 1914-1918: Objectivos nacionais e Estratégias Políticas na Entrada de Portugal na Grande Guerra*. Lisboa, Editorial Estampa, 1996, pp. 43-50.

¹¹⁵ Para uma reinterpretação à luz das problemáticas actuais veja-se a sua recente reedição, e em especial, HUDSON, Valerie - “Foreign Policy Decision-Making: A Touchstone for International Relations Theory in the Twenty-first Century,” in Richard C. Snyder, H W. Bruck, and Burton Sapin (eds.), *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York: Palgrave-Macmillan, 2002, pp.1–20. Para uma síntese da importância do trabalho de SBS, em língua portuguesa, veja-se MENDES, Pedro – *Portugal e a Europa: Factores de Afastamento e Aproximação (1979-78)*. Lisboa: ISCTE, 2001, pp. 24-31.

¹¹⁶ HUDSON, Valerie - “Foreign Policy Decision-Making: A Touchstone for International Relations Theory in the Twenty-first Century,” in *Op. Cit.*, pp.1–2. HUDSON, Valerie; Christopher Vore - “Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow,” in *Merston International Studies Review*, Vol. 39, nº 2, 1995, 209–239, ¹¹⁶ HUDSON, Valerie - *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, Rowman and Littlefield.

Outro marco fundamental foram, sem dúvida, os trabalhos de James Rosennau nomeadamente, e sem ser exaustivo, os pioneiros “Pré-theories and Theories of Foreign Policy” de 1966; “Moral Fervor, Systematic Analysis, and Scientific Consciousness in Foreign Policy Reserach” e “Comparative Foreign Policy: One–time Fad, Realized Fantasy, and Normal Field” de 1968, que culminam no seu *The Scientific Study of Foreign Policy* de 1971.¹¹⁷

Todos estes trabalhos introduzem importantes inovações analíticas e metodológicas e contribuíram de forma decisiva para a consolidação da APE como campo de estudo autónomo. Com efeito, estes trabalhos foram, depois do estudo de SBS, o segundo, e altamente influente, passo no sentido de tentar elaborar explicações gerais sobre política externa.

Rosennau propôs a necessidade de uma *consciência científica*¹¹⁸ no estudo da política externa e sublinhou a importância de construir preposições “*If-then*” através do estabelecimento das principais fontes do comportamento em política externa. Por isso, tentou identificar as principais variáveis em política externa e relaciona-las com uma categorização dos atributos dos Estados (tamanho; political accountability/nível de democracia; nível de desenvolvimento). Rosennau agrupou estas variáveis através de cinco fontes principais da política externa, a saber: variáveis idiossincráticas (posteriormente denominadas individuais); variáveis de papel/função (*role*); variáveis governamentais; variáveis societárias, e variáveis sistémicas. Esta categorização, inicialmente definida em 1964¹¹⁹ e publicada pela primeira vez em 1966¹²⁰, tem, ao longo dos últimos quarenta anos, servido de base para se desenvolverem inúmeros trabalhos, artigos, teses, e manuais de política externa.

Para além desta pré-teoria, Rosennau produziu um importante e decisivo trabalho teórico e metodológico sobre como analisar os fenómenos de política externa. Rosennau foi pioneiro na construção de modelos de análise e grelhas de interpretação teórica sobre

¹¹⁷ Originalmente publicado em 1971, foi reeditado em 1980 como ROSENNAU, James - *The Scientific Study of Foreign Policy. Revised and Enlarged Edition*. London/New York: Frances Pinter/NPC, 1980. Verdadeira bíblia para todos os investigadores de Política Externa, onde Rosennau compila os seus trabalhos mais importantes sobre política externa. Será esta obra que citaremos, nomeadamente para referir os seus trabalhos anteriores já citados.

¹¹⁸ ROSENNAU, James - “Moral Fervor, Systematic Analysis, and Scientific Consciousness in Foreign Policy Research”, in *The Scientific Study of Foreign Policy. Revised and Enlarged Edition*. London/New York: Frances Pinter/NPC, 1980. pp. 34-76.

¹¹⁹ Paper apresentado na conferência sobre “Comparative and International Politics, Northwestern University, Abril de 1964.”

¹²⁰ ROSENNAU, James - “Pré-theories and Theories of Foreign Policy”, in FARREL, R. B. (ed.) – *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston: N. U. Press, 1966, pp.27-92.

a importância das fontes internas da política externa,¹²¹ sobre a interligação –*linkage* – entre o ambiente interno e o ambiente externo,¹²² bem como sobre a necessidade de se analisar a política externa como um comportamento adaptativo.¹²³

Resta enfatizar que Rosennau foi um dos *founding fathers* da perspectiva científica-comparativa que irá dominar a segunda geração de académicos da APE.

1.3.2. Os clássicos da segunda geração: os anos 70 e 80

1.3.2.1. A perspectiva científica-comparativa

Esta perspectiva está intimamente ligada ao grande esforço de certificar a APE como um campo de estudo científico capaz de acumular conhecimento que posteriormente pudesse ser politicamente relevante para a decisão política. Ora, esta acumulação de conhecimento só poderia ser cientificamente válida através do método comparativo. Com efeito, Rosennau tinha defendido que “only by identifying similarities and differences in the external behaviour of more than one national actor can analysis move beyond the particular case to higher levels of generalization”.¹²⁴

Deste modo, um grande número de académicos da APE abraçaram esta visão Rosennauniana que, ao longo dos anos setenta, claramente fazia identificar o estudo da política externa com a perspectiva científica-comparativa.¹²⁵ Esta perspectiva tradicionalmente designada por *Comparative Foreign Policy* (CFP)¹²⁶ abarcou várias abordagens e por isso foi marcada por estratégias diversas que, entre outras, incluíam as seguintes: o positivismo; uma epistemologia behaviorista; uma procura indutiva de generalizações gerais expressas em leis que conduzissem a uma grande teoria

¹²¹ ROSENAU, James - *Domestic Sources of Foreign Policy*. New York: Free Press, 1967.

¹²² ROSENAU, James- *Linkage Politics*. New York: Free Press, 1969.

¹²³ ROSENAU, James - “Foreign Policy as Adaptative Behavior: Some Preliminary Notes for a Theoretical Model”, in *Comparative politics*. Vol. 2, 1970, pp.365-389. ROSENAU, James - *The Study of Political Adaptation*. New York: Nichols Publishing, 1981.

¹²⁴ ROSENNAU, James - “Comparative Foreign Policy: One-time Fad, Realized Fantasy, and Normal Field” in ROSENNAU, James - *The Scientific Study of Foreign Policy. Revised and Enlarged Edition*. London/New York: Frances Pinter/NPC, 1980, p. 87.

¹²⁵ Veja-se, entre outros, os trabalhos importantes de EAST, Maurice; SALMORE, Stephen; HERMAN, Charles - *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*. Beverly Hills: Sage, 1978; KEGLEY, Charles et al, eds. – *International Events and the Comparative Analysis of Foreign Policy*. Columbia: University of South Carolina Press, 1975. MCGOWAN, Patrick; SAPHIRO, Howard – *The Comparative Study of Foreign Policy: A Survey of Scientific Findings*. Beverly Hills: Sage, 1973.

¹²⁶ Veja-se o balanço em CAPORASO, James; HERMANN, Charles; KEGLEY W., Jr.; ROSENNAU, James; ZINNES, Dina - “The Comparative Study of Foreign Policy Perspectives on the Future” in *International Studies Notes*. 13, 1988, pp. 32-46.

explicativa da política externa; e metodologias quantitativas que analisavam dados agregados.¹²⁷

Ao contrário do grupo que girava à volta do Inter-University Comparative Foreign Policy (ICFP),¹²⁸ a perspectiva da CFP reunia várias e diferentes sensibilidades meta-teóricas e, portanto, mais do que um programa de investigação unitário no sentido Lakatosiano, ela tem de ser vista como uma designação útil e abrangente.

Todavia, num esforço de síntese podemos dizer que o seu maior denominador comum consistiu num optimismo neo-positivista que, para o bem e para o mal, culminou na ambiciosa mas falsa ideia segunda a qual esta perspectiva representaria, no sentido Khuniano, a *ciência normal* do estudo da política externa.¹²⁹ Mas, precisamente, porque as suas estratégias de investigação iniciais não conseguiram estar a altura desta ambição, novas e alternativas estratégias metodológicas foram sendo avançadas. Deste modo, o rótulo CFP começou a ser visto de forma pejorativa, e mesmo muitos dos seus fundadores começaram a desacredita-la.¹³⁰

É neste quadro que *New Directions in the Study of Foreign Policy*¹³¹ surge, em 1987, como um trabalho de balanço das contribuições e das limitações da CFP. Ou seja, se, por um lado, pode ser visto como o encerrar do ciclo iniciado em finais dos anos sessenta por Rosennau com o intuito de criar um paradigma científico-comparativo (CFP) dominante, por outro lado, pode ser visto como o início de um novo ciclo que reconhece a necessidade de abordagens menos espartilhadas por visões neo-positivistas. Com efeito, logo no seu segundo capítulo é constatado que: “it has become clear that

¹²⁷ Estamos a referir o designado “event data movement” de onde se destacam projectos como o Programmed International Computer Environment (PRINCE), o Interstate Behaviour Analysis (IBA), e o Comparative Research on the Events of Nations CREON. Veja-se HERMANN, Charles; PEACOCK, Gregory – “The Evolution and Future of Theoretical Research in the Comparative Study of Foreign Policy” in, HERMANN, Charles; KEGLEY W., Jr.; ROSENNAU, James (eds.) - *New Directions on the Study of Foreign Policy*. Boston: Allen & Unwin, 1987. pp. 26-29.

¹²⁸ Veja-se ROSENNAU, James (ed.) - *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*. New York, SAGE Publications, 1974.

¹²⁹ ROSENNAU, James - “Comparative Foreign Policy: One-time Fad, Realized Fantasy, and Normal Field” in Op. Cit. pp. 104-114

¹³⁰ Veja-se as críticas em KEGLEY W., Jr. - *The Comparative Study of Foreign Policy. Paradigm Lost?* Columbia: Institute of International Studies, University of South Carolina, 1980; SMITH, Steve - “Theories of Foreign Policy: An Historical Overview”, in *Review of International Studies*. Vol.12, nº1, 1986. pp. 13-29. HERMANN, Charles; PEACOCK, Gregory - “The Evolution and Future of Theoretical Research in the Comparative Study of Foreign Policy” in, Op.cit. 1987. HUDSON, Valerie; VORE, Christopher – “Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow” in *Mershon International Studies Review*. Vol. 39, 1995, pp. 209-238.

¹³¹ HERMANN, Charles F.; KEGLEY Jr.; CHARLES W.; ROSENNAU, James (eds.) - *New Directions in the Study of Foreign Policy*. London/Boston: Allen & Unwin, 1987.

fuller explanations of foreign policy phenomena require *multi-level and multi-variable* explanatory frameworks”.¹³²

1.3.2.2. Outros clássicos importantes

Existiram ainda outros investigadores com trabalhos marcantes que optaram por visões teóricas diferentes da perspectiva científica-comparativa e que, sobretudo, não comungavam da visão que defendia a necessidade de um programa definido com o intuito de unificar ou legitimar paradigmaticamente o estudo da política externa. Na realidade, estes trabalhos contribuiriam para destacar teorias de médio alcance e metodologias específicas que enriqueceram de forma decisiva a APE. Muitos destes trabalhos alicerçaram-se na tradição *fenomenológica* e nas suas preocupações sociológicas e psicológicas.

Deste modo, sem pretensão de exaustividade, não podemos deixar de destacar clássicos como *The Essence of Decision*¹³³ de Graham Allison, que originou a análise dos processos organizacionais e da política burocrática da decisão em política externa e institui de forma irreversível o multi-perspectivismo ao sublinhar a importância das diversas lentes conceptuais – propostas nos seus modelos – na análise dos fenómenos de política externa.

No importante *The Foreign Policy System of Israel*¹³⁴, Michael Brecher, trabalhando com base nas anteriores conclusões dos Sprout¹³⁵, desenvolve um modelo de *input-output process* que, através de estudos de caso da política externa de Israel, demonstra a importância do *ambiente psicológico* na decisão em política externa através da exploração do ambiente psico-cultural da nação israelita e dos seus efeitos na formulação da política externa de Israel.

Em *The Operational Code*¹³⁶ Alexander George, desenvolve um estudo sistemático sobre a personalidade do líder e os seus efeitos no que conceptualiza como

¹³² HERMANN, Charles; PEACOCK, Gregory - "The Evolution and Future of Theoretical Research in the Comparative Study of Foreign Policy", in Op. Cit., p.30, (sublinhados nossos).

¹³³ ALLISON, Graham - *The Essence of Decision*. Op. cit.

¹³⁴ BRECHER, Michael - *The Foreign Policy System of Israel* 1: Setting, Images, Process. London: Oxford University Press.1972.

¹³⁵ SPROUT, Harold; SPROUT Margaret – *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. Princeton: Center of International Studies at Princeton University. 1956.

¹³⁶ GEORGE, Alexander – "The "Operational Code": A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-making", in *International Studies Quarterly*. Vol.13, 1969, pp. 190–222.

“the operational code”, uma ideia originária de Leites.¹³⁷ De acordo com George um “operational code” resulta da identificação dos aspectos centrais das ideias políticas do líder como, por exemplo, a sua visão relativamente a inevitabilidade de conflito no mundo, a sua visão sobre a sua auto-capacidade de mudar os acontecimentos, ou ainda da análise dos meios e estilo preferidos do líder para atingir os seus objectivos.¹³⁸

Importa ainda sublinhar que, para além do seu trabalho sobre os “operational codes”, Alexander George foi uma das figuras incontornáveis da APE e ofereceu-nos trabalhos importantes no domínio metodológico¹³⁹, alertando-nos para os inconvenientes da excessiva teorização abstracta por contraponto com uma teoria específica do actor¹⁴⁰, bem como para a necessidade de ultrapassar o fosso entre a teoria e a prática em política externa.¹⁴¹

Também os trabalhos, de Margaret Herman¹⁴² são uma interessante tentativa de identificar tipologias da personalidade dos líderes e relaciona-las com a sua disposição para agirem em política externa. Claro que Charles Herman e Margaret Herman estão também ligados ao projecto comparativo mas convém realçar o seu trabalho específico ao nível dos líderes e das unidades de decisão em Política externa.¹⁴³

Incontornáveis são, ainda, os trabalhos sobre o papel das percepções e imagens em política externa, designadamente o magistral *Perception and Misperception*¹⁴⁴ de

¹³⁷ LEITES, Nathan - *The Operational Code of the Politburo*. Op. cit. 1951.

¹³⁸ Sobre este assunto veja-se também o clássico HOLSTI, O. - *The “Operational Code” as an Approach to the Analysis of Belief Systems*. Durham, NC: Duke University Press. 1977, e o balanço de WALKER, Stephen - “Operational Code Analysis as a Scientific research program” in ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam eds. - *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge: MIT Press, 2003, pp. 245-276.

¹³⁹ GEORGE, A. - “Case Studies and Theory Development: The Method of Structured Focussed Comparison.” In P. G. Lauren (ed.) - *Diplomacy: New Approaches in History, Theory, and Policy*. New York: Free Press, 1979, pp. 43-68.

¹⁴⁰ George and Smoke, 1974 and George, 1993)

¹⁴¹ GEORGE, A. L. (1993) - *Bridging the Gap between Theory and Practice*. Washington, DC: U.S. Institute for Peace. GEORGE, A. - “The Two Cultures of Academia and Policy-Making: Bridging the Gap”, in *Political Psychology*. Vol. 15, 1994, pp. 143-171.

¹⁴² HERMANN, Margaret - “Leader Personality and Foreign Policy Behaviour”, in ROSENAU, J. (ed.) - *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings, and Methods*. New York: Wiley, 1974. HERMANN, Margaret - “Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders”, in *International Studies Quarterly*. Vol. 24, 1980, pp. 7-46. HERMANN, M.- “Effects of Personal Characteristics of Leaders on Foreign Policy”, in M. A. East, S. A. Salmore and C. F. Hermann (ed.) - *Why Nations Act*. Beverly Hills, CA: Sage, 1978, pp. 49-68.

¹⁴³ HERMANN, Margaret; HERMANN Charles - “Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry”, in *International Studies Quarterly*. 1989, vol. 33. pp.361-387. HERMANN, Margaret; HERMANN Charles - “How Decision Units Shape Foreign Policy Behaviour” in *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Op. cit. pp.309-338. London: Harper Collins.

¹⁴⁴ JERVIS, Robert - *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press. 1976.

Robert Jervis, ou o pioneiro *Foreign Policy Motivation*¹⁴⁵ de Richard Cottam, que juntamente com *The Belief System and National Images*¹⁴⁶ de Ole Holsti, que estuda as *imagens* – “images of the enemy” e “mirror images” – e os *belief system* dos decisores, instituem de forma decisiva a abordagem cognitiva ou psicológica da APE. Também, não podemos deixar de destacar o trabalho *Victims of Groupthink*¹⁴⁷ de Irving Janis, que funda irreversivelmente a abordagem de *Groupthink*, ou seja, a análise da dinâmica dos grupos na formulação e decisão em política externa.¹⁴⁸

Importa também ressaltar trabalhos que não sendo especificamente de autores ligados prioritariamente à APE, trouxeram importantes contribuições para o estudo da política externa. Aqui ganham particular destaque os trabalhos sobre a relação entre a política interna e a política externa, nomeadamente o trabalho de Peter Gourevitch¹⁴⁹, que salienta a influência dos factores internacionais na política interna, bem como o trabalho de Robert Putman.¹⁵⁰ que de forma inteligente chama a atenção para o complexo e interligado jogo entre a política interna e a política externa.

Por último, uma referência a autores da escola francesa que embora diversos entre si, e com mais ou menos influência anglo-saxónica, ainda assim, também trouxeram contributos para o estudo da política externa e foram nesta época os únicos autores que se intrometeram na hegemonia anglo-saxónica da disciplina, nomeadamente Raymon Aron, Pierre Renouvain, Jean Baptiste Duroselle e Marcel Merle.¹⁵¹

¹⁴⁵ COTTAM, Richard - *Foreign Policy Motivation: A General Theory and a Case Study*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 1977.

¹⁴⁶ HOLSTI, Ole – “The Belief System and National Images: a case study”, in *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 6, 1962, pp. 244-252.

¹⁴⁷ JANIS, Irving - *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin, 1972.

¹⁴⁸ Veja-se HART, Paul, Eric Stern; Bengt Sundelius (eds.) *Beyond Groupthink*. Ann Arbor: University of Michigan, 1997.

¹⁴⁹ GOUREVITCH, Peter - “The second image reversed the international sources of domestic politics”, in *International Organization*, , Vol. 32 , nº 4, 1978, pp. 881-912.

¹⁵⁰ PUTNAM, Robert - “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games”, in *International Organization*. Vol. 42, nº3, 1988, pp. 427-460.

¹⁵¹ Veja-se ARON, Raymond – *Paix et guerre netre les nations*. Paris, Calmann- Levy, 1961. ARON, Raymond - *Études Politiques*. Paris, Galimard, 1972. RENOUVAIN, Pierre, DUROSELLE, Jean Baptiste - *Introduction à l'histoire des relations internationales*. Paris: Armand Colin, 1966 (1991); DUROSELLE, Jean Baptiste - *Tout Empire Périra*. Paris: Armand Colin, 1981(1992). MERLE, Marcel - *Sociologie des Relations Internationales*. Paris, Dalloz, 1982. MERLE, Marcel - *La Politique Étrangère*. Paris, PUF, 1984. MERLE, Marcel - *Forces et Enjeux dans les Relations Internationales.*, Paris, Economica, 1985. MERLE, Marcel - *Les Acteurs dans les Relations Internationales*. Paris, Economica, 1986.

1.3.3. A terceira geração da APE: os anos 90 e a actualidade

Nos finais dos anos oitenta, princípios dos anos noventa, assistimos a uma *viragem interpretativa* nas ciências sociais que, no caso das RI e da política externa não pode ser desligado do “quiet cataclysm”¹⁵² que representou o fim da guerra fria, bem como, da dificuldade das teorias dominantes o descortinarem.¹⁵³ Deste modo, podemos dizer que começou a aparecer a “new round of foreign policy theory development”¹⁵⁴ que, embora não renegando a importante e decisiva contribuição do projecto comparativo, veio corrigir e rever a hegemonia positivista deste projecto.

Assim, a terceira geração de APE – como iremos ver mais adiante – reflecte o surgimento dos debates em torno das abordagens pós positivistas, da ascensão do construtivismo e do consequente debate entre o racionalismo e o construtivismo. Isto significa que novas e multifacetadas abordagens dominam o discurso teórico da APE na viragem de século e que, definitivamente, põem em causa as noções anteriores de uma APE paradigmaticamente uniforme e coesa.

Desta forma, a necessidade de um paradigma e de uma metodologia guia primacial é rejeitada. Em vez disso, defendem-se diferentes e múltiplas perspectivas assentes em variadas metodologias e técnicas – quantitativas e qualitativas – de investigação.

Por outro lado, ainda, é claramente assumida a insuficiência das explicações mono causais e parcimoniosas ligadas a abordagens simplistas de *power politics* e das hierarquias estruturais dos sistemas e subsistemas internacionais. Ao contrário, é defendido que para se compreender e explicar o comportamento e o processo da política externa é necessário considerar as complexas interacções que se podem estabelecer entre os diversos factores da política externa e, sobretudo, considerar o carácter altamente contingencial e condicional que domina todas as situações em política externa.

Com efeito, desde os anos noventa que os académicos da APE assumiram que, cada vez mais, qualquer teoria de política externa tem de ser construída de uma forma

¹⁵² MUELLER, John – *Quiet Cataclysm: Reflections on the Recent Transformations of World Politics*. New York: Harper Collins, 1995.

¹⁵³ Veja-se GADDSI, John L. – “International Relations Theory and the end of the Cold War” in *International Security*. Vol. 17, nº 3, 1992/93, pp. 5-58. HERMAN, Charles – “Epilogue: Reflections on Foreign Policy Theory Building” in NEACK, Laura; HEY Jeanne A.K.; HANEY, Patrick eds. – Op. cit. 1995, pp. 243-258.

¹⁵⁴ HERMAN, Charles – “Epilogue: Reflections on Foreign Policy Theory Building” in NEACK, Laura; HEY Jeanne A.K.; HANEY, Patrick eds. – Op. cit. 1995, p. 250.

contingente, ou seja, centrada no contexto relativo aos problemas empíricos em análise.¹⁵⁵

Por isso, a nova geração de académicos de APE tende a adoptar teorias de médio alcance, a usar metodologias mais qualitativas, a enfatizar os factores contingenciais e contextuais e a evitar avançar generalizações e hipóteses do tipo *if - then*. Por isso, se fala em abordagens ecléticas, ou ainda, se avança a necessidade de usar e reforçar o “multiperspectivism”.¹⁵⁶

Num esforço de síntese, seguindo Herman,¹⁵⁷ podemos dizer que a terceira geração de APE é caracterizada por assumir explicações *multi nível* e *multi causais*; pela importância da *contextualidade*; pela utilização de *teorias de médio alcance*; e pelo aumento de *diálogo* e *cross fertilization* com outros campos de estudo.

Deste modo, a APE no século XXI é caracterizada pela multidimensionalidade e pela capacidade de estabelecer pontes. Pontes com outras disciplinas, com a *teoria* da comunidade académica das Relações Internacionais e com a *prática* da comunidade política das relações internacionais.

Com efeito, nas recentes reflexões avaliativas da disciplina, avançam-se, por um lado, duas direcções gerais importantes na investigação da política externa: o retorno à comparação e o desenvolvimento de uma “connection between constructivist research on identity and ideas and previous work in FPA.”¹⁵⁸ Por outro lado, são destacados três desafios teóricos que atravessam todas as abordagens sobre a APE: a *problemática Agencia versus Estructura* (A-E), o papel das *ideias*, e o papel da *mudança* na explicação da política externa.¹⁵⁹ Ora, serão justamente estes os trilhos que, em larga medida, orientaram o nosso caminho neste trabalho.

Neste quadro, e em primeiro lugar, o grande desafio é conseguir compreender a mudança sobre e na APE. Com efeito, a mudança é um desafio permanente colocado às Ciências Sociais e a APE não é uma excepção. Desde logo, a própria APE, como disciplina, sofreu inúmeras mudanças, a começar pela integração dos actores

¹⁵⁵ NEACK, Laura; HEY Jeanne A.K.; HANEY, Patrick – “Generational Change in Foreign Policy Analysis” in Op. Cit., 1995, p.11.

¹⁵⁶ STERN, Erik – “Crisis Studies and Foreign Policy Analysis: Insights, Synergies, and Challenges” in GARRISON, Jean, et. al. “Reflection, Evaluation, Integration: Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium,” in *International Studies Review*. Vol. 5, nº 2, 2003, p. 184.

¹⁵⁷ HERMAN, Charles – “Epilogue: Reflections on Foreign Policy Theory Building” in Op. Cit., pp. 251-255.

¹⁵⁸ KAARBO, Juliet – “Foreign Policy Analysis in the Twenty-First Century: Back to Comparison, Forward to Identity and Ideas” in GARRISON, Jean, et. al. – Op. Cit., p. 157.

¹⁵⁹ CARLSNAES, W. – “Foreign Policy”, in CARLSNAES W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. eds. - *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, 2002, pp. 343-344..

transnacionais no seu campo de análise a partir da década de 70, até à actual possibilidade de observar fenómenos de política externa em unidades políticas não equivalentes a Estados.¹⁶⁰

Por outro lado, os processos de globalização que conduzem a uma crescente erosão da fronteira interno-externo colocam novos desafios a APE. O que levanta a questão de saber se a APE continua como lugar-chave para a compreensão da agência nas RI ou se, pelo contrário, vai perdendo importância e esvaziando o seu objecto à medida que o Estado vai perdendo as suas tradicionais funções de territorialização do poder político. Com efeito, a transformação da soberania e a crescente evaporação da fronteira entre o interno e o externo colocam novos desafios a APE. Neste sentido, as relações em jogo na política externa são as que se estabelecem entre Estados, mas também entre Estados e diferentes actores transnacionais, relativamente a um variado número de *issue-areas*, e realizadas num sistema internacional multifacetado e multi-nível.

Outro grande desafio é o de conseguir reconstituir a ideia de agência política nas RI e repensar a relação entre a agência e a política externa. Com efeito, a política externa como forma fundamental de agência nas RI ajuda a definir os ambientes interno e externo nos quais opera, bem como está constante e permanentemente em processo de adaptação no sentido de se tornar efectiva e eficaz nestes ambientes como, aliás, bem sublinhou Rosennau.¹⁶¹

Isto significa que existem dois lados elementares no universo da política externa. Um que representa o sistema internacional, com os seus movimentos lentos e aparentemente imperceptíveis, e outro que é o dos actores individuais com os seus movimentos rápidos e muitas vezes imprevisíveis. É a interligação, muitas vezes mesmo a sobreposição, entre estes dois lados que constitui o grande e difícil, todavia, fascinante objecto de estudo da APE.

Neste sentido, compreender como as decisões de política externa são tomadas, como são implementadas e, eventualmente, alteradas não é uma tarefa fácil, nem possível através do recurso, também ele fácil, a uma única grande teoria, ou ainda, através da generalização de um único caso. Deste modo, é necessário fazer justiça a riqueza e complexidade dos fenómenos que envolvem a política externa, sem esquecer a

¹⁶⁰ CARLSNAES, Walter; SJURSEN Helene; WHITE, Brian, (eds.) - *Contemporary European Foreign Policy*, London: Sage, 2004.

¹⁶¹ ROSENAU, James - *The Study of Political Adaptation*. New York: Nichols Publishing, 1981.

premissa básica de toda a ciência social: – a existência de uma determinada ordem no mundo que pode ser observada de forma sistemática.

Assim, a política externa pode e deve ser abordada de várias perspectivas teóricas dentro das RI.¹⁶² Com efeito, podemos – e iremos fazê-lo ao longo deste trabalho – falar de abordagens baseadas nos diferentes níveis de análise, em abordagens baseadas nos vários modelos de análise,¹⁶³ em abordagens baseadas nas diferentes teorias gerais das Relações Internacionais,¹⁶⁴ em abordagens baseadas nas diferentes teorias de médio alcance, ou ainda optar por uma terceira via, como é proposto por Weaver na sua abordagem designada de “Weak Theory”, e que se centra em torno de uma “specific idea, thesis, problematique”.¹⁶⁵ Podemos também seguir o esforço de

¹⁶² Para além das RI, a política externa tem sido alvo de estudo de historiadores. Em primeiro lugar, pela tradicional História Diplomática e, seguidamente, pela moderna História das Relações Internacionais que conseguiu relacionar a diplomacia com as suas origens domésticas, fossem elas políticas, sociais, económicas ou culturais. Neste sentido, nos últimos anos tem-se assistido, com particular importância nos EUA - potência hegemónica na disciplina - a um debate fundamental sobre a utilidade da *cross-fertilization* entre “fazendeiros” e “agricultores” - leia-se entre historiadores e cientistas políticos - no estudo das Relações Internacionais. Sobre este assunto veja-se, originalmente, “Symposium: History and Theory” in *International Security*, vol 22, nº 1, 1997, pp. 5-85; e, posteriormente, ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam, ed. - *Bridges and Boundaries: Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations*. Cambridge: MIT Press, 2001. A metáfora é retirada de LEBOW, Richard Ned - “Social Science and History: Ranchers versus Farmers?” in ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam Fendius, eds. - Op. Cit., pp. 111- 135. Veja-se, ainda, WOODS, Ngaire - “The uses of Theory in the Study of International Relations” in WOODS, Ngaire, ed. - *Explaining International Relations Since 1945*. Oxford/New York: Oxford University Press, 1996, pp. 9-31; GADDIS, John L. - “History Science, and the Study of International Relations” in WOODS, Ngaire, ed. Op Cit, pp. 32-48; MESQUITA, Bruce Bueno - “The Benefits of Social Scientific Approach to Studying International Affairs” in WOODS, Ngaire, ed. Op Cit, pp. 49-76. Depois desta primeira parte teórica, veja-se a segunda parte composta por diversas análises de casos históricos que tentam aplicar a teoria à história, Cf. WOODS, Ngaire, ed. - *Explaining International Relations Since 1945*. Oxford/New York: Oxford University Press, 1996, pp. 81-372.

¹⁶³ Veja-se HOLSTI, Ole - “Models of International Relations and Foreign Policy” in IKENBERRY, John, ed.- *American Foreign Policy: Theoretical Essays, 3rd ed.*, New York: Longman, 1999, pp. 66-92; FARKAS, Andrew - “Evolutionary Models in Foreign Policy Analysis” in *International Studies Quarterly*. Vol. 40, nº 3, 1996, pp. 343-361; CHITTICK, William O.; BILLINGSLEY, Keith R. - “A Three-Dimensional Model of American Foreign Policy Beliefs” in *International Studies Quarterly*. Vol. 39, 1995, pp. 313-331; SYLVIAN, Donald; OSTRAM, Thomas; GANNON, Katherine “Case-Based, Model-based and Explanation-Based Styles of Reasoning in Foreign Policy” in *International Studies Quarterly*, Vol. 38, nº 3, 1994, pp. 61-90; ALLISON, Graham - “Conceptual Models of the Cuban Missile Crisis”, in *American Political Science Review*. Vol. 63, nº3, 1969, pp. 689-718.

¹⁶⁴ BAUMANN, R.; RITTBERGER, V.; WAGNER, W. - “Neorealist foreign policy theory”, in RITTBERGER, Volker ed. - *German foreign policy since Unification. Theories and case Studies*. Manchester/NY: Manchester University Press, 2001; pp. 37 - 67; BOEKLE, H.; RITTBERGER, V.; WAGNER, W. - “Constructivist foreign policy theory” in RITTBERGER, Volker ed. - Op. cit., 2001. FREUND C.; RITTBERGER, V. - “Utilitarian-liberal foreign policy theory”, in RITTBERGER, Volker ed. - Op. cit., 2001.

¹⁶⁵ Veja-se WEAVER, Ole - “Resisting the Temptation of Post Foreign Policy Analysis” in CARLSNAES Walter; SMITH Steve, eds. - *European Foreign Policy. The EC and changing perspectives in Europe*. London: Sage, 1994, pp. 238-273. Com efeito, existem alguns estudos importantes que utilizando esta proposta estão, desta, forma, a consolidar a especificidade da escola escandinava de RI. Sobre a escola escandinava veja-se WEAVER, Ole- “The Language of Foreign Policy” in *Journal of Peace Research*, vol. 27, nº 3, 1990, p. 335.

síntese meta-teórico de Carlsnaes, e falar de abordagens baseadas em *perspectivas estruturais*; abordagens baseadas em *perspectivas agenciais*; abordagens baseadas em *perspectivas social-institucionalistas*; e abordagens baseadas em *perspectivas interpretativas do actor*.¹⁶⁶

Podemos ainda, abordar a APE tendo em conta o seu desenvolvimento histórico-paradigmático, através dos seus principais debates e rupturas metodológicas ao longo da sua breve história como sub-disciplina científica.¹⁶⁷

Neste quadro, como vimos, é possível categorizar a APE através de uma perspectiva geracional,¹⁶⁸ ou, como iremos ver, caracterizar uma APE analiticamente Racionalista versus uma APE analiticamente Construtivista,¹⁶⁹ bem como, até, apontar para a possibilidade de uma pós-APE.¹⁷⁰ Podemos, também falar de escolas de APE. Aqui, numa visão sistematizante, Ole Weaver fala-nos de três escolas fundamentais; a escola Americana, a escola Inglesa, e a escola Escandinava de Análise da Política Externa.¹⁷¹ Toda esta importante cultura teórica da disciplina das Relações Internacionais e da sub disciplina da Análise da Política Externa está, implícita ou

¹⁶⁶ CARLSNAES, W. – “Foreign Policy”, in CARLSNAES W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. eds. - *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, 2002, pp. 331-350.

¹⁶⁷ Veja-se SMITH, Steve - “Theories of Foreign Policy: An Historical Overview”, in *Review of International Studies*. Vol.12, nº1, 1986. pp. 13-29. HUDSON, Valerie; VORE, Christopher – “Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow” in *Merston International Studies Review*. Vol. 39, 1995, pp. 209-238.

¹⁶⁸ Veja-se NEACK, Laura; HEY Jeanne A.K.; HANEY, Patrick – “Generational Change in Foreign Policy Analysis” in NEACK, Laura; HEY Jeanne A.K.; HANEY, Patrick eds. - *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation*. New Jersey: Prentice Hall, 1995, pp. 1-15; HUDSON, Valerie, VORE, Christopher – “Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow” in Op. Cit..

¹⁶⁹ DOTY, Roxanne Lynn.. “Foreign Policy as Social Construction: A Post-Positivist Analysis of US Counterinsurgency Policy in the Philippines”, in *International Studies Quarterly*. Vol. 37: 1993, pp. 367-389.

¹⁷⁰ WAEVER, Ole – “Resisting the Temptation of Post Foreign Policy Analysis”, in: CARLSNAES, Walter; SMITH, Steve (Eds.) - *European Foreign Policy. The Changing Perspective in Europe*. London: SAGE, 1994, pp. 238-73.

¹⁷¹ Segundo Weaver, estas três grandes escolas de APE, Americana, Inglesa, e Escandinava podem ser caracterizadas de acordo com determinados pressupostos teórico-metodológicos básicos. Deste modo, de acordo com Weaver, a escola Americana singulariza-se por: a) ter relações de proximidade com a perspectiva Comparada (Comparative Foreign Policy Analysis CFPA); b) ter um interesse especial na teoria geral das RI; c) recorrer às grandes teorias (alto nível de abstracção), bem como aos estudos empíricos; d) as suas metodologias serem científicas (racional-positivistas) e comparativas. A escola Inglesa singulariza-se por: a) recorrer mais aos estudos de caso e às abordagens históricas; b) utilizar teorias de médio alcance; c) não ter ambição de construir um modelo global de análise, aceitando, contudo, a possibilidade de combinar teorias de médios alcance dentro de uma grande teoria. A escola Escandinava singulariza-se por: a) assumir o compromisso com uma “teoria fraca” (weak theory), ou seja, uma teoria que não é nem grande nem de médio alcance; b) a sua estratégia de análise organizar-se em torno de uma única teoria específica, de um único factor específico, mesmo que incompleto; c) distanciar-se da concepção geral da análise dos factores internos e dos factores externos em política externa. Cf. WAEVER, Ole – “Resisting the Temptation of Post Foreign Policy Analysis”, in CARLSNAES, Walter; SMITH, Steve eds. – Op. Cit. Embora estejamos, no geral, de acordo com Waever, não podemos deixar de sublinhar o curioso *esquecimento escandinavo* da escola francesa. Sobre a escola francesa veja-se a p.40 e a nota 150 deste trabalho.

explicitamente, plasmada ao longo de todo este trabalho, nomeadamente na parte empírica que, apesar de poder ser lida de forma independente, é melhor compreendida se for acompanhada pela contextualização teórica e explicitação conceptual da nossa problemática.

2. Os Actuais desafios da Análise da Política Externa (APE)

2.1. A APE e o enquadramento meta teórico: o desafio construtivista

A disciplina das Relações Internacionais pode ser compreendida em função da evolução dos *Grandes Debates* que têm marcado a sua história enquanto campo de estudo académico e científico.¹⁷² Começando pelo primeiro debate entre idealistas e realistas, nos anos vinte e trinta, prosseguindo com o segundo entre os tradicionalistas e os cientistas nos anos cinquenta e sessenta, até se atingir o clímax da discórdia dicotómica com o terceiro¹⁷³ grande debate entre positivistas e pós positivistas¹⁷⁴ a partir dos anos oitenta.¹⁷⁵

Até aqui estes debates eram autênticos campos de guerra académica, onde muitas das vezes não existia qualquer possibilidade de tréguas. Ou seja, estes debates não eram caracterizados pela prática da interacção discursiva. Por norma nestes grandes debates dentro da disciplina não existia espaço para uma deliberação de argumentos persuasivos entre as diferentes teorias. Dito de outra forma, não existia um verdadeiro diálogo intelectual entre os paradigmas teóricos com o objectivo de demonstração dos respectivos pontos fortes e fracos e da consequente possibilidade de sínteses evolutivas.

¹⁷² Com isto não queremos afirmar que a historiografia da disciplina não é mais complexa do que a que resulta dos Grandes Debates, ou ainda que estes não são muitas vezes simplificadores. Todavia, mesmo os críticos desta perspectiva não podem deixar de reconhecer a sua importância. Sobre este assunto, veja-se SMITH, Steve “The Self-Images of the Discipline: A Genealogy of International Relations”, in SMITH, Steve; BOTH, Ken (eds.) - *International Relations Theory Today*. Pennsylvania, The Pennsylvania University Press, 1995, pp. 1-37. WAEVER, Ole – “The Rise and Fall of the Inter-Paradigm Debate”, in SMITH, Steve; BOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (eds.) - *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 149-185. KHALER, Miles – “Inventing International relations: International Relations Theory After 1945”, in Op. Cit., 1997, pp. 20-53. SCHMIDT, Brian – “On the History and Historiography of International Relations” in CARLSNAES W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. eds.- Op. Cit., 2002, pp. 3-22;

¹⁷³ No seguimento do argumento exposto sobre a simplificação dos grandes debates (cf. nota anterior), convém referir que o terceiro debate pode ser visto como um conjunto de debates. Assim, podemos dizer que a década de 80 foi caracterizada pelos seguintes debates: a) um debate inter paradigmático entre realistas, pluralistas e estruturalistas; b) um debate entre o neo-realismo e o neo-liberalismo; c) um debate entre o positivismo e o pós-positivismo. Todavia, de um ponto de vista da Filosofia da Ciência da RI, parece-nos mais importante o debate c, por isso o adoptamos como o terceiro debate.

¹⁷⁴ LAPID, Yosef – “The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post- positivist Era”, in *International Studies Quarterly*. Vol.33, nº 3, 1989, pp. 235-254. VASQUEZ, John, A. - “The Post- Positivist Debate: Reconstructing Scientific Enquiry and International Relations Theory After Enlightenment’s Fall” in SMITH, Steve; BOTH, Ken eds. -Op. Cit., 1995, pp. 217- 240.

¹⁷⁵ Como sublinha Wendt: “this ‘Third Debate’ the field has polarized into two main camps: (1) a majority who think science is an epistemically privileged discourse through which we can gain a progressively truer understanding of the world, and (2) a large minority who do not recognize a privileged epistemic status for science in explaining the world out there. The former have become known as ‘positivists’ and the latter as ‘post-positivists’, [...] it might be better to call them ‘naturalists’ and ‘anti-naturalists,’ or advocates of ‘Explanation’ and ‘Understanding’ respectively. In any case, the two sides are barely on speaking terms today, and seem to see little point in changing this situation.” WENDT, Alexander – Op. cit, 1999, p. 38-39, (sublinhados nossos).

Na verdade, esta lógica de “interparadigm battles”,¹⁷⁶ foi sendo construída através de um posicionamento binário e dicotômico que de certa forma reflectia a lógica bipolar de *zero sum game* da guerra-fria. Curiosamente, com o fim da guerra-fria no mundo político assistiu-se, também no mundo académico, ao fim da visão de conflito inelutável e maniqueísta entre dois pólos.¹⁷⁷

Os Grandes Debates meta-teóricos nas Relações Internacionais

Tempo	1920-1930-	1950-1960-	1980-	1990-
Definição	<i>Primeiro Debate</i>	<i>Segundo Debate</i>	<i>Terceiro Debate</i>	<i>Quarto Debate</i>
Paradigmas	Idealismo vs. Realismo	Behaviorismo Científico vs. Tradicionalismo	Positivistas vs. Pós Positivistas (neo-realismo vs neo-liberalismo)	Construtivismo vs. Racionalismo vs. Reflexivismo
Comunicação	Unilateral	Bilateral	Bilateral	Multilateral
Foco	Instituições vs. Interesses	Ciência vs. Historia	Epistemologia: Positivista vs. Pós positivismo/teorias criticas	Ontologia: Características Sociais vs. Materiais
Inovação	Sistema de Estados vs Sociedade de Estados	Explicação Behaviorista	Explicação vs. Compreensão	Explicação e ou compreensão Causal vs. Explic. Compre. Constitutiva

Com efeito, o fim da guerra-fria proporcionou o desenvolvimento de um novo pensamento nas Relações Internacionais, onde a discussão sobre a mudança¹⁷⁸ e sobre o papel das ideias¹⁷⁹ passou a ser central nas RI.

¹⁷⁶ WAEVER, Ole – “Figures of International Thought: Introducing Persons Instead of Paradigms”, in WAEVER, Ole; Iver B., eds. - *The Future of International Relations*. London: 1997. pp. 1-37.

¹⁷⁷ PETROVA, Margarita – “The End of the Cold War: A Battle or Bridging Ground Between Rationalist and Ideational Approaches to International Relations?”, in *European Journal of International Relations*. Vol. 9, nº1, 2003, pp.115–163. Para além de Petrova neste ponto seguimos de perto algumas ideias de Wiener, nomeadamente da adaptação do seu quadro sobre os debates em WIENER, Antje -. Constructivism: The Limits of Bridging Gaps. *Journal of International Relations and Development*. Vol. 6, nº2, 2003, pp. 253-276.

¹⁷⁸ Veja-se DOYLE, Michael; IKENBERRY, John eds. - *New thinking In international relations Theory*. Boulder: West View Press, 1997; LEBOW, Richard Ned; RISSE-KAPPEN, Thomas eds. - *International Relations Theory and the End of the Cold War*. HERMANN, R. K., AND R. N. LEBOW, eds. *Ending the*

Esta nova atitude no ambiente disciplinar das Relações Internacionais deu lugar a um novo espaço de discussão teórica que se foi organizando em torno de um novo grande debate. Este novo grande debate foi inicialmente conhecido por contrapor os *racionalistas* (realistas, neo-realistas e neo-liberais institucionalistas) e os *reflexivistas* (pós-modernistas, pós-estruturalistas, teorias críticas e feministas)¹⁸⁰.

Este debate desenvolveu-se em torno de questões meta-teóricas, ou seja, em torno de questões ontológicas e epistemológicas.¹⁸¹ Basicamente, tratava-se de uma discussão sobre a natureza da realidade internacional e de qual a melhor forma da ciência das RI, ou se quisermos dos seus académicos, explicarem esta realidade. Todavia, com o passar dos anos tornou-se evidente que este debate se centralizou na emergência da importância da abordagem construtivista. Ou seja, nos desafios que o paradigma emergente do *construtivismo*¹⁸² colocou ao paradigma dominante do *racionalismo*.

O desafio construtivista centra-se na problemática meta-teórica que, como iremos ver, diz respeito ao nível fundacional ou constitutivo das RI, aquilo que Alexander Wendt designada de “second-order questions”. Estas questões colocam-se

Cold War: Interpretations, Causation, and the Study of International Relations. New York: Palgrave MacMillan, 2004.

¹⁷⁹ Veja-se RISSE-KAPPEN, T. - “Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War,” in *International Organisation*. Vol. 48, nº2, 1994, pp.185-214; BROOKS, Stephen; WOHLFORTH, William- “Power, Globalization, and the End of the Cold War: Reevaluating a Landmark Case for Ideas”, in *International Security*, vol. 25, no. 3, 2000/01 pp. 5-53; ENGLISH, R. D. - “Power, Ideas, and New Evidence on the Cold War's End: A Reply to Brooks and Wohlforth”, in *International Security*. Vol. 26, nº 4, 2002, pp. 70-92; e o número especial, dedicado às ideias e a sua influência no fim da guerra fria do *Journal of Cold War Studies* Vol. 7, nº2, 2005.

¹⁸⁰ Estamos a utilizar a célebre distinção de Kheone entre “racionalistas” e “reflexivistas”. Kheone opõe os racionalistas aos reflexivistas que, na sua opinião, basicamente, se caracterizam pela análise do papel de factores sociais impessoais, bem como no impacto de práticas culturais, normas e valores que não derivam de cálculo de interesses e de obtenção de resultados racional-otimizados. KEOHANE, Robert - “International Institutions: Two Approches”, in *International Studies Quarterly*. Vol. 33 (December), 1988, pp. 379-396. Por sua vez, Adler opõe as abordagens “racionalistas” às “interpretativistas”. Optamos neste trabalho pela denominação de Kheone, não por ser mais correcta, mas por ser a inicial. Cf. ADLER, Emanuel - “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics” in *European Journal of International Relations*. Vol 3, nº3, 1997, pp. 319-363.

¹⁸¹ Num esforço de síntese, a problemática meta teórica resume-se a três questões fundamentais. A primeira, de carácter ontológico, é: - de que é composto o mundo e qual a natureza dos seus objectos? A segunda, de carácter epistemológico, é: - o que é que conhecemos deste mundo e quais as melhores formas para o podemos conhecer? A terceira, de carácter metodológico, é: - Como podemos obter este conhecimento?

¹⁸² Sem prejuízo de posteriores esclarecimentos, convém referir que o termo *construtivismo* aplicado à Ciência Política e RI foi introduzido por Onuf em ONUF, Nicholas - *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989. O trabalho clássico sobre a construção social é BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas - *The Social Construction of Social Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York. Anchor books, 1966, embora os seus argumentos assentem nas ideias pioneiras de Max Weber e de Emile Durkheim sobre a realidade dos *factos sociais*.

relativamente a interpretação da realidade existente e às entidades que compõem o mundo, bem como sobre quais as melhores formas de podemos explicar e compreender o mundo. Todavia, o construtivismo também se preocupa com o nível substantivo da teoria das RI, ou como Wendt gosta de chamar as “first order questions”.¹⁸³ Embora sejam níveis diferentes de teorização, o primeiro mais abstracto e filosófico, e o segundo mais empírico, pois envolve a especificação e escolha de um determinado sistema social -governo, estado, sistema internacional-, a identificação dos seus actores principais e dos processos de estruturação que os envolvem para o desenvolvimento de proposições sobre uma determinada situação da política internacional, é evidente que toda a teorização substantiva das relações internacionais está baseada numa teoria social das Relações Internacionais.

Da mesma forma que o construtivismo, o racionalismo é um paradigma de paradigmas. Ou seja é uma abordagem meta-teórica global que engloba vários paradigmas que neste caso, e ao contrário do construtivismo, são paradigmas teóricos substantivos solidificados e dominantes, designadamente o neo-realismo e o neo-liberalismo.

Neste sentido, nas RI o racionalismo deriva das várias aplicações da abordagem da *rational choice* às questões das relações internacionais. Esta abordagem racionalista tem a sua origem na tradição da teoria da microeconomia de Alfred Marshall e abrange os mais recentes desenvolvimentos da teoria dos jogos, bem como a visão positivista e instrumental da explicação da política externa dos Estados em termos de *goal-seeking behaviour*.¹⁸⁴ Deste modo, e de forma sintética, as abordagens racionalistas sobre as relações internacionais resultam de uma assumpção básica, segundo a qual o comportamento dos actores nas relações internacionais é apreendido através da sua explicação intencional, cuja estrutura básica se pode definir através da formula “Desire + Belief = Action”¹⁸⁵.

¹⁸³ WENDT, Alexander - *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 4 -7.

¹⁸⁴ Como refere Duncan Snidal rational choice “is usually viewed as a methodological approach that explains both individual and collective (social) outcomes in terms of individual goal-seeking under constraints”. SNIDAL, Duncan – “Rational Choice and International Relations” in CARLSNAES W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. ed. – O. Cit., 2002, p. 74..

¹⁸⁵ FEARON, James; WENDT, Alexander - “Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View”, in CARLSNAES W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. eds- Op. cit., p. 59. Para uma discussão da relação entre ideias, interesses e acção neste modelo racional, das suas virtudes e limitações, veja-se WENDT, Alexander – Op. cit. 1999. pp. 113-138.

O racionalismo assume a perspectiva clássica do *homo economicus*, ou seja, o actor é uma entidade calculista que cuidadosamente analisa várias opções de acção escolhendo aquela que for a mais eficiente para atingir os seus objectivos.

Claro que esta visão racionalista sempre suscitou várias críticas. Deste modo, podemos dizer que existiu um debate inicial entre o racionalismo positivista e os paradigmas críticos mais interpretativistas, que evolui para um debate entre o racionalismo e o reflexivismo até que a ascensão do construtivismo fez concentrar o debate entre o racionalismo e o construtivismo suscitando assim um inovador quarto grande debate.

Efectivamente, ao longo dos anos noventa o construtivismo teve a capacidade de pôr em causa o tradicional comportamento bélico entre abordagens na disciplina. Na verdade, o construtivismo conseguiu de uma forma gradual e pacífica transformar-se na *buzzword* da teorização das RI em geral, e dos estudos sobre a integração europeia¹⁸⁶ e a segurança¹⁸⁷ em particular. Deste modo, na comunidade académica começou a ser um dado adquirido - e pacífico - que se estava a assistir a um “constructivist turn”¹⁸⁸ na disciplina das RI.

Com efeito, as várias correntes reflexivistas pré-construtivistas, embora bastante diversas entre si, partilhavam uma visão comum. Esta visão comum assentava na necessidade de socializar os principais paradigmas teóricos das Relações Internacionais. Como bem salientou Wendt: “Neorealism and Neoliberalism are ‘undersocialized’ in the sense that they pay insufficient attention to the ways in which the actors in world politics are socially constructed. This common thread has enable a three-cornered debate with Neorealists and Neoliberals to emerge.”¹⁸⁹

Mas como é que foi possível no prazo de duas décadas o construtivismo ser tão influente ao ponto de até o realismo procurar ser incluído no diálogo com o construtivismo?¹⁹⁰ Como, e porquê, que isto aconteceu? E qual a sua importância? Estas são as perguntas para as quais procuraremos reposta nas próximas páginas.

¹⁸⁶ Veja-se, por todos, o *Journal of European Public Policy*. Vol. 6, nº4 Special Issue, 1999 e o *Comparative Political Studies*. Vol. 36, nºs 1-2 Special Issue, 2003. CHECKEL, Jeffrey ed. - *International Institutions and Socialization in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. CHECKEL, Jeffrey - *Constructivism and EU Politics*. London: Sage, 2007.

¹⁸⁷ Veja-se, por todos, KATZENSTEIN, Peter ed., - *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press. 1996.

¹⁸⁸ CHECKEL, Jeffrey - “The Constructivist Turn in International Relations” in *World Politics*. Vol. 50, nº2, 1998, pp. 324-348.

¹⁸⁹ WENDT, Alexander - Op. cit., 1999, pp. 3-4.

¹⁹⁰ Sobre este diálogo, veja-se JACKSON, Patrick ed. “The Forum. Bridging the Gap: Toward A Realist-Constructivist Dialogue”, in *International Studies Review*. Vol. 6, 2004, pp. 337-352. Existem até

2.1.1. Uma teoria da construção social dos significados colectivos

Apesar da abordagem construtivista ter vindo a ser descrita, explicada, aplicada empiricamente e contrastada com outras abordagens das RI, ainda subsistem algumas dúvidas e imprecisões sobre qual a sua natureza e substância. Claro que temos de compreender que para esta situação muito contribui o próprio construtivismo, muitas das vezes enredado em debates internos sobre quem eram, e porquê, os verdadeiros construtivistas.

Não é aqui o lugar para analisar todas as diferenças e reconstituir todos os percursos do construtivismo - *life is short*. O objectivo aqui é outro, o que nos interessa não é conhecer em profundidade a sua diversidade mas antes enunciar compreensivamente o tronco fundamental do construtivismo, aquilo a que Guzzini chama o seu “common ground”,¹⁹¹ e qual a sua importância para as RI em geral e para a Análise da Política Externa (APE) em particular.

Deste modo, podemos começar a explicar o construtivismo pela constatação que o construtivismo é, antes de mais, uma teoria social. Ao contrário do neo-realismo ou do neo-iberalismo, o construtivismo não é uma teoria da política internacional *per se*.¹⁹² O construtivismo é uma teoria social onde, com base nesta, se desenvolvem abordagens construtivistas sobre as relações internacionais.

O Construtivismo tem como principal objectivo iluminar aspectos importantes e essenciais das relações internacionais, que no passado nunca foram clarificados, e que têm um impacto crucial na teoria e na investigação empírica das Relações Internacionais.

Neste sentido, o programa de investigação científica do construtivismo assume uma clara preferência pela problemática ontológica e epistemológica em detrimento das questões metodológicas. Com efeito, o construtivismo assume como um dos seus pilares essenciais a demonstração da importância destas questões meta teóricas, ou seja, da

esforços para demonstrar que afinal a Theory of International Politics de Kenneth Waltz, não é tão materialista quanto se pensava, e que se pode descortinar uma visão sociológica na sua obra. Cf. GODDARD, Stacie; NEXON, Daniel – “Paradigm Lost Reassessing Theory of International Politics”, in *European Journal of International Relations*. Vol. 11, nº 1, 2005, pp. 9-61. Sobre uma possível compatibilização entre o Realismo e o Construtivismo veja-se BARKIN, Samuel - “Realist Constructivism”, in *International Studies Review*. Vol. 5, nº 3, 2003, pp. 325-342.

¹⁹¹ GUZZINI, Stefano- “A Reconstruction of Constructivism in International Relations”, in *European Journal of International Relations*. Vol. 6, nº 2, 2000, pp. 147-182.

¹⁹² Como salienta Wendt: “Constructivism is not a theory of international politics.” WENDT, Alexander - Op. cit., 1999, p. 7.

forma como apreendemos, quer teórica, quer empiricamente, a realidade do mundo. Todavia, isto não significa que, para além da problemática meta-teórica, não exista uma preocupação em desenvolver instrumentos metodológicos adequados para a execução da investigação empírica sobre a construção social das relações internacionais.

O construtivismo é ontologicamente realista.¹⁹³ Para o construtivismo o mundo existe e não é uma invenção narrativa mas, ao mesmo tempo, o mundo é socialmente construído através da conjugação dialéctica de factores materiais, ideacionais e inter-subjectivos. Como bem sublinha Emanuel Adler, “Constructivism is the view that *the manner in which the material world shapes and is shaped by human action and interaction depends on dynamic normative and epistemic interpretations of the material world.*”¹⁹⁴

O construtivismo assume que a *interpretação* faz parte integrante do projecto científico que procura explicar a construção da realidade. Este pragmatismo realista do construtivismo vem acentuar a negação da visão tradicional cartesiana de que se deve escolher entre objectivismo e relativismo. Na verdade, esta visão cartesiana está ultrapassada quer nas ciências naturais quer, sobretudo, nas ciências sociais. Deste modo, o pragmatismo do construtivismo significa uma forma de corrigir, por um lado, a tentativa de deslegitimar a ciência por parte do relativismo, bem como, por outro lado, uma forma de corrigir a *não-intersubjectividade* do positivismo naturalista. O construtivismo defende uma posição baseada numa visão pragmática da filosofia da ciência¹⁹⁵ e assume uma posição intermédia. Esta posição celebrizada pela expressão

¹⁹³ Sobre o realismo científico que caracteriza o construtivismo ver, por todos, WENDT, Alexander - *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp.47-90.

¹⁹⁴ ADLER, Emanuel – “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics” in *European Journal of International Relations*. Vol 3, nº3, 1997, p.322.

¹⁹⁵ Cf. ADLER, Op. Cit., pp .328-329; WENDT, Alexander – “Constructing International Politics”, in *International Security*. Vol. 20, 1995, pp. 71-81. Para uma boa revisão crítica sobre a epistemologia positivista e as suas alternativas veja-se SMITH, Steve – “Positivism and Beyond” in SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia, eds. – *International Theory. Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 11-44. Para uma discussão sobre os debates entre a filosofia da ciência e a sua relação com as RI, nomeadamente os seus usos, abusos, vantagens e desvantagens veja-se os clássicos HOLLIS, M. S. SMITH - *Explaining and Understanding in International Relations*, Oxford: Clarendon Press, 1990. HOLLIS, M. - *The Philosophy of Social Science*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.; e o excelente balanço de WIGHT, Colin - “Philosophy of social science and international relations”, in W. Carlsnaes, T. Risse; B. A. Simmons (eds), *Handbook of International Relations*, London: Sage, 2002; e os debates em WENDT, Alexander – “On the via media: a response to the critics”, in *Review of International Studies*. Vol. 26, 2000, pp.165–180; CHERNOFF, F. “Scientific Realism as a meta-theory of international politics”, in *International Studies Quarterly*. Vol. 46, 2002, pp. 189–207. WIGHT, Colin - “A manifesto for Scientific Realism in IR: assuming the can opener won’t work”, in *Millennium: Journal of International Studies* Vol. 35, nº 2, 2007, pp. 379–398. Finalmente o interessante e paradoxal MONTEIRO, Nuno P.; KEVEN, Ruby G. - “IR and the false promise of philosophical foundations”, in *International Theory*, vol.1, 2009, pp 15-48, que sublinha os perigos dos

the middle ground de Adler, atribui ao construtivismo uma posição de diálogo epistemológico e construção analítica ímpar. Porquê? Porque o construtivismo “is interested in understanding how the material, subjective and intersubjective worlds interact in the social construction of reality, and because, rather than focusing exclusively on how structures constitute agent’s identities and interests, it also seeks to explain how individual agents socially construct these structures in the first place”.¹⁹⁶

Assim, de um ponto de vista meta teórico, o construtivismo assume uma posição de síntese intermédia entre uma visão exclusivamente racionalista/materialista e uma visão exclusivamente reflexivista/idealista. Deste modo, o construtivismo tenta, ainda que provisoriamente, construir uma ponte sobre as tempestuosas margens do terceiro debate. Isto é, a abordagem construtivista tenta superar a visão dicotómica entre uma filosofia da ciência positivista/materialista e uma filosofia da ciência pós-positivista/idealista.¹⁹⁷ O que origina que o construtivismo não seja nem anti-racionalista/materialista nem anti-reflexivista/idealista. Dito de outra forma, o construtivismo assume que o mundo comporta aspectos racionalistas/materialistas bem como aspectos reflexivistas/idealistas. Mas, o mais importante é que estes dois aspectos não são dicotómicos nem independentes um do outro.

O construtivismo assume, portanto, que o mundo material existe mas que ele não é unicamente influenciado pela realidade física e material, a realidade é também determinada pelas ideias, por factores sociais e cognitivos, e pelo próprio conhecimento.

Especificando, o construtivismo defende que o mundo é socialmente emergente,¹⁹⁸ o que significa que o mundo não é estático nem pré-determinado e que as identidades, os interesses e os comportamentos dos actores – sobretudo dos agentes políticos, mas não só – são construídos socialmente através de *significados colectivos*,¹⁹⁹ interpretações e assumpções sobre o mundo que, por sua vez, o influenciam e determinam de uma forma dinâmica.

excessos fundacionais das RI na filosofia da ciência, e da necessidade de as descartar para, logo a seguir, indicar um melhor caminho: a sua própria teoria fundacional, que não é bem uma nova teoria, mas antes é uma *atitude de prudência fundacional*. Para uma boa crítica veja-se MERCADO, Raymond- “Keep muddling through?” in *International Theory*, 1:3, 2009, pp. 478–487. E a resposta em MONTEIRO, Nuno P.; KEVEN, Ruby G. “The promise of foundational prudence: a response to our critics”, in *International Theory*. 1:3, 2009, pp. 499–512.

¹⁹⁶ ADLER, Op. Cit, p.330, (sublinhados nossos).

¹⁹⁷ Ibidem, p.323.

¹⁹⁸ Ibidem, p.324 e nota 18.

¹⁹⁹ No original “collective understandings” in Ibidem p. 339.

O construtivismo demonstra que mesmo as instituições mais permanentes - como por exemplo as que derivam do sistema westphaliano de Estados - são baseadas em *significados colectivos*, ou seja, que estas instituições são, muitas das vezes, estruturas reificadas que foram inicialmente concebidas pela consciência humana e que, paulatinamente, estes significados colectivos foram difundidos e solidificados até ser dado como adquirido que estas instituições são peças *naturais*²⁰⁰ e originalmente constitutivas do mundo.²⁰¹

O que importa aqui sublinhar é que a abordagem construtivista acredita que a capacidade de reflexão e aprendizagem dos agentes humanos tem um impacto fundamental na maneira como os actores individuais e colectivos atribuem sentido ao mundo material. Ou seja, o construtivismo explica que a realidade é aquilo que os humanos emolduram cognitivamente sobre o mundo que conhecem, vivem e compreendem. E isto faz toda a diferença. Neste sentido, são os *significados colectivos* que providenciam aos agentes humanos as razões pelas quais as coisas são como são, bem como as indicações de como é que estes devem usar as suas capacidade materiais, e isto é decisivo para o estudo das RI como ciência social em geral e para a APE em particular.

Estes significados colectivos são a pedra de toque da construção inter-subjectiva da realidade e do conhecimento. Deste modo, podemos dizer que são estes *significados colectivos* que contribuem para a existência das instituições e dos factos sociais. Ou seja, quando os agentes assumem um consenso por “human agreement”²⁰² que determinada situação têm razão de ser, então, ela passa a *ser* ou, se quisermos, a *existir* porque passa a ter colectivamente significado social. É por isso que o construtivismo defende a importância dos processos de socialização ou de institucionalização das normas, pois estes são precisamente resultados da assumpção de significados colectivos. O que ajuda a perceber que os factos sociais são uma *realidade* dependente dos significados colectivos.

²⁰⁰ Esta naturalização é uma das críticas mais importantes do construtivismo ao racionalismo. Com efeito, muitas das vezes as abordagens racionalistas tendem a assumir que as instituições, os objectos e as práticas sociais são fenómenos naturais, na medida em que são assim e sempre foram assim e sempre serão assim. Ora, esta visão é problemática na medida em que tende a esquecer e obscurecer as formas pelas quais a existência destas instituições e práticas sociais estão dependentes de decisões e escolhas dos agentes. Por outro lado, é um obstáculo a possibilidade de mudança, pois assume como inquestionáveis e inalteráveis determinadas instituições e práticas sociais.

²⁰¹ Sobre a construção da soberania veja-se BIERSTEKER, Thomas; WEBER, Cynthia eds. - *State Sovereignty as Social Construct*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996; BARTELSON, J. - *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

²⁰² SEARLE, John - *The Construction of Social Reality*. New York: Free Press, 1995, pp. 1–29.

Neste quadro, o construtivismo assume que, fundamentalmente, as relações internacionais consistem em factos sociais. Sendo que, estes factos só são sociais porque são produzidos e construídos pelos agentes através de uma característica única que é a de *human agreement*.²⁰³

2.1.2. A viagem construtivista rumo a *normalização* e o processo de estabelecimento do *midle ground*

Podemos dizer que a *normalização khuniana* do construtivismo se fundamentou em vários movimentos importantes.

O primeiro movimento foi de ordem epistemológica, e foi inicialmente identificado no excelente trabalho de Kratochwil e Ruggie quando estes sublinharam o carácter inter subjectivo da análise dos regimes e alertaram para a consequente contradição entre uma epistemologia positivista e uma ontologia social inter subjectiva.²⁰⁴

A questão levantada pode-se resumir da seguinte forma. Se a concepção de regimes diz respeito a uma concepção social que se pode definir através de “converging expectations on principles, norms, rules and decision-making procedures in a given area of IR”,²⁰⁵ então, torna-se contraditório a assumpção epistemológica dos interesses dos actores como adquiridos. Ou seja, se os regimes resultam de uma percepção partilhada de normas, regras e comportamentos, então é evidente o carácter inter subjectivo de qualquer análise dos regimes. Deste modo, a análise neo-realista ao não ter em

²⁰³ Com efeito, e como salienta Searle: “there are portions of the real world, objective facts in the world, that are only facts by human agreement”. SEARLE, John – Op. cit. p.1.

²⁰⁴ Nas suas palavras: “The emphasis on convergent expectations as the constitutive basis of regimes gives regimes an inescapable intersubjective quality. It follows that we know regimes by their principled and shared understandings of desirable and acceptable forms of social behavior. Hence, the ontology of regimes rests upon a strong element of intersubjectivity. Now, consider the fact that the prevailing epistemological position in regime analysis is almost entirely positivistic in orientation. Before it does anything else, positivism posits a radical separation of subject and object. It then focuses on the ‘objective’ forces that move actors in their social interactions. Finally, intersubjective meaning, where it is considered at all, is inferred from behavior. Here, then, we have the most debilitating problem of all: epistemology fundamentally contradicts ontology!” KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John - “International Organization: A State of the Art on an Art of the State”, in *International Organization*. Vol 40, nº 4, 1986, p. 764.

²⁰⁵ KRASNER, Stephen – “Structural Cases and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, in KRASNER, Stephen ed. - *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 2.

consideração esta vertente inter subjectiva, não consegue obter uma análise adequada do papel dos regimes.²⁰⁶

O segundo movimento foi de ordem ontológica. Assim, embora assumindo a importância da especificidade da anarquia estrutural do sistema internacional,²⁰⁷ o construtivismo veio demonstrar que esta estrutura não é, exclusivamente, resultante de factores materiais. A estrutura anárquica que caracteriza a política internacional também depende, de forma definitiva, de factores ideacionais como a construção das identidades dos Estados que, por sua vez, também são o resultado da interacção social entre Estados.²⁰⁸

Isto significa a assumpção da existência de uma relação determinante entre a interacção social dos Estados e a estrutura do sistema internacional. Esta concepção social construtivista da estrutura do sistema internacional apoiou-se, originalmente, na “struturation theory”²⁰⁹ de Giddens. Posteriormente, outros académicos contribuíram para o aperfeiçoamento do construtivismo social através do desenvolvimento de análises relativas ao ambiente sócio-cultural e ao papel das normas na construção das relações internacionais.²¹⁰

O terceiro movimento foi histórico-diciplinar, e teve resultados importantes na evolução contingencial e substantiva do construtivismo como abordagem teórica. Com efeito, a aceitação dos argumentos do construtivismo, nomeadamente do seu posicionamento de *middle ground*, foi contagiante na disciplina e fez ascender o construtivismo ao patamar de teoria *normal* ou *maistream* das RI. Esta ascensão do

²⁰⁶ Nas suas palavras: “[I]n many [...] puzzling instances, actor behavior has failed adequately to convey intersubjective meaning. And intersubjective meaning, in turn, seems to have had considerable influence on actor behavior. It is precisely this factor that limits the practical utility of the otherwise fascinating insights into the collaborative potential of rational egoists which are derived from laboratory or game-theoretic situations. To put the problem in its simplest terms: in the simulated world, actors cannot communicate and engage in behavior; they are condemned to communicate through behavior. In the real world, the situation of course differs fundamentally.” KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John - “International Organization: A State of the Art on an Art of the State”, in Op. cit. pp. 764-65.

²⁰⁷ WALTZ, Kenneth - *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

²⁰⁸ WENDT, Alexander - “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, in *International Organization*. Vol 46, nº 2, 1992, pp. 391-426.

²⁰⁹ GIDDENS, Anthony - *The central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Berkley/LA: University of California Press, 1979; GIDDENS, Anthony - *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkley/LA: University of California Press, 1984.

²¹⁰ Veja-se KLOTZ, Audie - *Norms in International Relations. The Struggle Against Apartheid*. Ithaca/London: Cornell University Press, 1995; KATZENSTEIN, Peter, ed. - *The Culture of National Security*. New York: Columbia University Press, 1996; FINNEMORE, Martha - “Norms, Culture and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism”, in *International Organization*. Vol. 50, nº2, 1996, pp. 325-347; JEPPEPERSON, Ronald L., Alexander WENDT; KATZENSTEIN, Peter J - “ Norms, Identity, and Culture in National Security”, in KATZENSTEIN, Peter, ed. - Op. Cit., 1996, pp.33-78.

construtivismo ao reino das teorias dominantes da disciplina das RI resultou num importante impacto que passou a ser designado por *constructivism turn*.

Deste modo, a viragem construtivista nas Relações Internacionais caracterizou-se, por um lado, pelo crescente diálogo argumentativo relativo ao posicionamento intermédio entre os pólos do racionalismo e do reflexivismo e, por outro lado, pelo processo de construção de pontes inter e trans-disciplinar que originou uma consequente intensificação da comunicação entre as várias abordagens das Relações Internacionais.

Esta viragem deveu-se, em primeiro lugar, ao contexto histórico da política internacional – a perspectiva binária da política internacional foi desafiada pelo fim da Guerra-fria. Em segundo lugar, ao debate sobre a identidade meta-teórica da disciplina, ou seja, à necessidade de reequacionar os seus fundamentos como disciplina científico-académica e política. Em terceiro lugar, e como consequência do terceiro debate, à emergência de uma concepção crítica face as visões teóricas dominantes que, com as suas estratégias positivistas e materialistas, não tinham sido capazes de capturar a mudança dos regimes no final da década de 80.²¹¹ Ou seja, a viragem construtivista foi a chave para a mudança no diálogo interparadigmático nas Relações Internacionais. Neste sentido, passou-se de um estilo de debate silencioso²¹² entre posições teóricas mutuamente excludentes, para um estilo de debate mais aberto ao diálogo argumentativo relativamente a distintas posições ontológicas e epistemológicas.

Todavia, é importante salientar que esta mudança não ocorreu através de um único ponto de ruptura no tempo, mas sim através de um processo gradual que inclui um conjunto paralelo de passos.

Estes passos, de distanciamento e diferenciação dos pólos tradicionais, material/racionalismo versus social/reflexivismo, efectuaram-se a dois níveis principais. Primeiro, ao nível meta teórico. Segundo, ao nível ontológico. O passo meta teórico consistiu no distanciamento relativo do construtivismo face aos dois pólos sem contudo deixar de se relacionar com ambos.

Por sua vez, ao nível ontológico, foram dados passos de distanciamento dos dois pólos no sentido de construir uma nova ontologia inclusiva. Por exemplo, os passos dados pelo neo-liberalismo institucionalista no sentido de se afastar do pólo *totalmente*

²¹¹ KRATOCHWIL, RUGGIE - Op. Cit., 1986; WALKER, Rob - *Inside/Outside International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993; ONUF, Nicholas - *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

²¹² Aqui, convém referir a relativa excepção que foi o debate entre o neo-realismo e o neo-liberalismo. E dizemos relativa, porque, em última análise, como o construtivismo veio demonstrar, ontologicamente falando, são mais os pontos comuns do que os pontos divergentes.

materialista, para abarcarem as *ideias individuais*.²¹³ Ou ainda, na direcção contrária, os passos dados em direcção a uma ontologia das práticas constitutivas,²¹⁴ assinalaram o distanciamento do construtivismo relativamente ao pólo *totalmente social*.

Deste modo, estes passos foram movimentos teóricos marcantes no sentido de edificarem mudanças ontológicas importantes na teoria das Relações Internacionais. Para além do passo neo-liberal institucionalista de distanciamento do pólo totalmente materialista e da aproximação à posição intermédia, existiu um terceiro passo que consistiu em teorizar as ideias como factores sociais e trabalha-las como instrumentos constitutivos dos ambientes sócio culturais e da formação de interesses.²¹⁵

Emerge, assim, a problemática das ideias sociais e da sua interligação com a cultura e identidade. Este terceiro passo e a consequente emergência das ideias ligadas a cultura e identidade política está intimamente relacionado com o aparecimento do denominado construtivismo sociológico ou moderno ou, ainda, convencional. Este construtivismo compreende um conjunto de estudos teóricos e empíricos sobre o papel das “principled ideas”²¹⁶, da identidade²¹⁷ e das normas na política internacional.²¹⁸ Estes três passos vão ao encontro da posição assumida por Adler no seu famoso trabalho onde se advoga uma sistematização da abordagem construtivista como sendo o representante do posicionamento meta teórico de “middle-ground”.²¹⁹

Existiu ainda um quarto passo, que podemos designar como o movimento académico relativo à problemática do “discurso” ou da “linguagem”, que sublinha o

²¹³ GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE Robert – “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework”, in GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE Robert, eds. - *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993, p.6

²¹⁴ WENDT, Alexander – Op. cit., 1992.

²¹⁵ JEPPEPERSON, Ronald L.; WENDT Alexander; KATZENSTEIN. Peter J. “Norms, Identity, and Culture in National Security” in KATZENSTEIN. Peter J. (Editor) - *The Culture of National Security*. New York: Columbia University Press. 1996, pp. 33-78.

²¹⁶ SIKKINK, Kathryn - “The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe”, in Goldstein, Judith and Robert O. Keohane. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Cornell University Press. 1994, pp. 139 - 172.

²¹⁷ HOPF, Ted - *Social Construction of International Politics: Identities and Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1999*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002.

²¹⁸ KATZENSTEIN. Peter J. (Editor) - *The Culture of National Security*. New York: Columbia University Press. 1996; RISSE, ROPP, SIKKINK eds. - *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge UP. 2000. FINNEMORE, Martha – “Constructing Norms of Humanitarian Intervention” in Katzenstein, Peter J. (Editor).-*The Culture of National Security*. New York: Columbia University Press, 1996, pp. 153-185. FINNEMORE, Martha, and Kathryn Sikkink - “International Norm Dynamics and Political Change”, in *International Organization*. Vol. 52, nº 4, 1998, pp. 887-917. KOWERT, Paul; LEGRO Legro, Jeffrey – “Norms, Identity and their Limits: A Theoretical reprise” in KATZENSTEIN, Peter J. (Editor). -*The Culture of National Security*. New York: Columbia University Press. 1996, pp. 451-497. KLOTZ, Audie - *Norms in International Relations. The Struggle Against Apartheid*. Ithaca and London: Cornell University Press. 1995.

²¹⁹ ADLER, E. – “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics”, Op. Cit.,

papel central dos jogos de linguagem na explicação e compreensão de situações de conflito,²²⁰ bem como da importância do papel dos pontos nodais²²¹ e das metáforas discursivas na compreensão das políticas e das suas alterações.

Todavia, como constataremos mais tarde no decurso do nosso trabalho, não restam dúvidas que o desenvolvimento académico-científico mais relevante prende-se com os trabalhos do *neo-classical constructivism*.²²² ligados ao institucionalismo sociológico²²³ que analisam as normas como factores estruturais de condicionamento e regulamentação comportamental e sublinham a sua ligação crucial na construção do ambiente político e ideacional. Com efeito, não podemos nunca deixar de recordar que, como sublinha Kratochwil, são as normas e as regras que conduzem a individualidade humana à sociabilização.²²⁴ Deste modo, as normas, simples ou complexas, habituais ou inovadoras, nacionais ou internacionais, têm sempre um papel influente na formatação e enquadramento do comportamento dos decisores políticos.

2.1.3. O processo de estabelecimento do *midle ground*

Os construtivistas aspiravam estabelecer “the midle ground”, e construir uma grelha analítica que possibilitasse “a via media trough the Third Debate”²²⁵. Neste sentido, o movimento construtivista contribuiu de forma decisiva para o estabelecimento de uma posição intermédia entre as posições paradigmáticas mutuamente excludentes designadas por racionalismo e por reflexivismo.²²⁶

Deste modo, através da assumpção de uma terceira posição que ultrapassa as tradicionais posições binárias e dicotómicas dos debates-batalhas paradigmáticos na

²²⁰ FIERKE, M - *Changing Games, Changing Strategies*. Manchester: Manchester University Press, 1998.

²²¹ DIEZ, Thomas - “Speaking 'Europe': The Politics of Integration Discourse”, in *Journal of European Public Policy*. Vol. 6, nº4, 1999, pp. 598-613.

²²² RUGGIE, John, G.- “Introduction: What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge” in RUGGIE, John - *Constructing the World Polity*. NY: Routledge, 1998, p. 35.

²²³ FINNEMORE, Martha - “Constructing Norms of Humanitarian Intervention” in Katzenstein, Peter J. (Editor).-*The Culture of National Security*. New York: Columbia University Press, 1996, pp. 153-185. FINNEMORE, Martha, and Kathryn Sikkink - “International Norm Dynamics and Political Change”, in *International Organization*. Vol. 52, nº 4, 1998, pp. 887-917. MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. - “The Institutional Dynamics of International political Orders”, in *International Organization*, vol. 52, nº4, 1998, pp. 943-969.

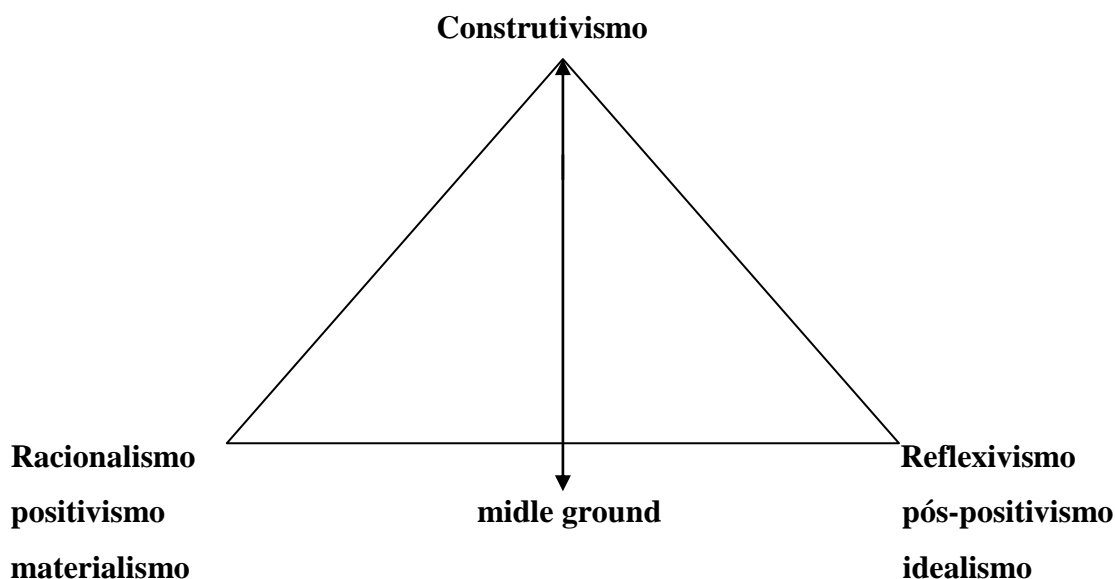
²²⁴ KRATOCHWIL, Friedrich - Op. Cit., 1989, p. 70.

²²⁵ WENDT, Alexander - *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 1999, pp. 39-40.

²²⁶ Cf. nota 173 anterior.

disciplina o construtivismo assumiu-se como a primeira oportunidade real de gerar uma síntese teórica nas Relações Internacionais. Com efeito, o construtivismo conseguiu desenvolver uma posição que o colocou acima das dicotomias positivismo/pós-positivismo; materialismo/idealismo; modernismo/pós-modernismo permitindo, deste modo, a possibilidade de se estabelecerem espaços de comunicação entre os vários campos paradigmáticos.

A ultrapassagem da posição binária dicotómica



Este movimento meta teórico, de ocupação de uma terceira posição relativamente às posições bipolares de trincheira do terceiro debate, permitiu ao construtivismo conjugar a discussão ontológica com a focalização no desenvolvimento de operacionalização de teorias de médio alcance em estudos empíricos. O que favoreceu o desenvolvimento de “debates amigáveis”²²⁷ e proporcionou que as RI deixassem as posições de trincheira dicotómicas do passado. Com efeito, a qualidade de facilitador do diálogo²²⁸ entre académicos e a sua preocupação de “bridge building”²²⁹ tem sido uma das imagens de marca do construtivismo.

²²⁷ RISSE, Thomas; WIENER Antje – “Something Rotten and the Social Construction of Social Constructivism: A Comment on Comments”, in *Journal of European Public Policy*. Vol. 6, nº 5, 1999, pp. 775-82. Evidentemente que esta novidade não eliminou a regra de debates mais acesos, como por exemplo o debate travado no *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* (ZIB Jornal de Relações Internacionais Alemão) entre racionalistas e construtivistas. Cf. RISSE, Thomas - “'Let's Argue!': Communicative Action in World Politics”, in *International Organization*. Vol. 54, nº1, 2000, pp.1-39.

²²⁸ HELLMANN, Gunther ed. – “The Forum. Are Dialogue and Synthesis Possible in International Relations?”, in *International Studies Review*. Vol. 5, nº 1, 2003, 123-53.

²²⁹ ZUERN, Michael; CHECKEL Jeffrey - “Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State”, in *International Organization*. Vol 59, nº 4, 2005, pp. 1045-1079.

Isto permitiu o alastramento do movimento construtivista que, em grande parte, se popularizou devido ao seu estilo comunicativo aberto. Esta capacidade comunicativa de criar pontes, e não cavar trincheiras como até aqui tinha acontecido, foi essencial para que em meados dos anos noventa académicos de tradições teóricas tão diferentes e variadas como, por exemplo, os provenientes da escola neo-funcionalista,²³⁰ da escola Inglesa,²³¹ da escola de Frankfurt, da escola de Copenhaga, ou da escola de Standford, se reconhecessem, de alguma forma, no construtivismo.

Assim, o construtivismo empreende o estabelecimento de uma posição intermédia entre dois pólos que assumiam perspectivas epistemológicas diametralmente opostas, ou seja, a posição racionalista e a posição reflexivista. Este movimento de estabelecimento de uma terceira posição, distanciando-se de ambos os pólos, permitiu aos construtivistas desenvolver assumpções meta teóricas diferentes e distantes dos pólos mas, ainda assim, em comunicação com ambos os pólos que, entre si, tinham estabelecido um distanciamento teórico incomensurável. Isto não quer dizer que o construtivismo, geograficamente falando, se situe exactamente no meio do território que separa os dois pólos e que ficou disponível após a batalha inter paradigmática do terceiro debate.²³² Em vez disso o debate em torno do construtivismo é melhor capturado se o pensarmos como um processo dinâmico de estabelecimento de uma terceira posição que justapõem elementos de várias abordagens. È isto que assume Adler no seu influente trabalho de definição do posicionamento intermédio do construtivismo quando, precisamente, justifica este posicionamento através da justaposição de ideias construtivistas com ideias racionalistas e com ideias pós-estruturalistas.²³³

Deste modo, o quarto debate é caracterizado por uma série de discussões que fazem parte de um movimento que é melhor identificado como um processo de estabelecimento da posição intermédia. Este processo foi-se desenvolvendo e

²³⁰ HAAS, Ernst - "Does Constructivism Subsume Neo-Functionalism?", in: CHRISTIANSEN, Thomas; JØRGENSEN, Knud Erik; WIENER, Antje eds. - *The Social Construction of Europe*. London: SAGE Publications, 2001 pp. 22-31.

²³¹ Sobre a relação entre a Escola Inglesa e o construtivismo veja-se DUNNE, Tim - "The Social Construction of International Society", in *European Journal of International Relations*. Vol. 1, nº 3, 1995, pp. 367-389. REUS-SMIT, Christian - "Imagining society constructivism and the English School", in *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 4, nº 3, 2002, pp. 487-509.

²³² CHRISTIANSEN, Thomas, JØRGENSEN, Knud; WIENER, Antje - "The Social Construction of Europe", in *Journal of European Public Policy*. Vol 6, nº 4. 1999, pp. 528-544; CHRISTIANSEN, et al, eds. - *The Social Construction of Europe*. London: Sage Publications, 2001.

²³³ ADLER, - Op. cit., 1997, p. 321.

expandindo de acordo com uma lógica de argumentação e diálogo relativamente a vários e distintos posicionamentos teóricos.

Neste sentido, os construtivistas partilham entre si a prática de distanciamento dos pólos racionalista e reflexivista. Esta prática comum estabelece um ponto de partida para o diálogo entre todas as versões construtivistas. Este diálogo é caracterizado, por um lado, pela não identificação e consequente distanciamento das abordagens dominantes, mas também, por outro lado, é um processo caracterizado pela comunicação através de fórmulas que tentam a integração e justaposição de vários elementos teóricos. É, portanto, à luz desta perspectiva – simultaneamente diferenciadora e integradora - que podemos perceber a posição de Alexander Wendt. Com efeito, Wendt defende que a sua posição construtivista não põem em causa a sua posição positivista.²³⁴

Por outro lado, ainda, Wendt sublinha que os seus argumentos substanciais são filosóficos e, como tal, atravessam as tradicionais clivagens entre Realistas, Liberais e Marxistas nas Relações Internacionais.²³⁵

Deste modo, pese embora todos os construtivistas concordem na relevância superior da ontologia relativamente a epistemologia, eles não partilham uma posição epistemológica comum, chegando mesmo a defender posições bastante distintas. Consequentemente, as várias versões do construtivismo não convergem exactamente num único ponto de um triângulo. O construtivismo na sua pluralidade comunicacional estabelece pontos de convergência e síntese com os outros lados do triângulo (racionalismo e reflexivismo). Deste modo, ao invés, do que aconteceu no passado o construtivismo é uma teoria social que permite e incentiva diálogos e sínteses evolutivas com as outras teorias das RI, tentando não desenvolver uma cultura de superioridade paradigmática-khuniana.

²³⁴ Nas suas palavras: “Given my idealist ontological commitments, therefore, one might think that I should be firmly on the post-positivist side of this divide, talking about discourse and interpretation rather than hypothesis testing and objective reality. Yet, in fact, when it comes to the epistemology of social inquiry I am a strong believer in science - a pluralistic science to be sure, in which there is a significant role for 'Understanding,' but science just the same. I am a 'positivist'. In a sense this puts me in the middle of the Third Debate, not because I want to find an eclectic epistemology, which I do not, but because I do not think an idealist ontology implies a post-positivist epistemology.” WENDT, Alexander – Op. Cit., 1999, pp. 32-33

²³⁵ Com efeito, a sua teoria construtivista recolhe elementos teóricos de várias proveniências. Nas suas palavras: “Readers will find much below that is associated usually with Realism: state-centrism, the concern with national interests and the consequences of anarchy, the commitment to science. There is also much associated with Liberalism: the possibility of progress, the importance of ideas, institutions, and domestic politics. There is a Marxian sensibility in the discussion of the state.” WENDT, Alexander – Ibidem.

Em síntese, o posicionamento de *middle ground* do construtivismo pode ser definido através de três aspectos essenciais. Primeiro, a preferência pela ontologia em detrimento da epistemologia. Segundo, a diferenciação distintiva face ao posicionamento incomensurável dos pólos do racionalismo e do reflexivismo conseguindo, todavia, ter a capacidade de diálogo com ambos. Terceiro, a variedade de preferências relativamente às abordagens metodológicas (identidade, *speech-act*, *learning*, persuasão, discursos etc)²³⁶.

Ou seja, todas as versões do construtivismo mantêm um distanciamento face aos pólos, permitindo uma variedade de posições entre si. O que origina a possibilidade de, simultaneamente, existir um acordo geral relativamente a ontologia e um desacordo geral relativamente a epistemologia e metodologia. Assim, o movimento construtivista foi, por um lado, definindo uma posição de distanciamento mas nunca de isolamento face aos pólos do racionalismo e do reflexivismo e, por outro lado, desenvolvendo não uma, mas várias posições de *middle ground*.²³⁷ Neste sentido, pese embora o construtivismo permita estas posições variáveis entre si, e na sua ligação aos pólos, todas elas utilizam um mesmo estilo multilateral de comunicação e de argumentação relativamente aos pólos do racionalismo e reflexivismo. Por outro lado, o construtivismo não paralisa perante a discussão sobre a problemática das justaposições e das eventuais contradições entre abordagens ontológicas e abordagens epistemológicas. As teorias do construtivismo social assumem como benéficas e estimulantes estas divergências.

É neste sentido que a viragem construtivista foi, para além de importante, inovadora pois significou uma alteração na forma como a disciplina das RI se vinha estruturando. Deste modo, o construtivismo facilitou uma importante evolução disciplinar nas RI ao motivar o abandono do estilo de debates bilaterais pouco comunicativos e a adopção de um novo estilo de debate multilateral altamente comunicativo.

Este novo estilo comunicacional permitiu o surgimento de um determinado consenso relativo a assumpção defensora de um desenvolvimento da construção teórica com base no diálogo e criação de sínteses evolutivas interparadigmáticas. O que significa a possibilidade de, simultaneamente, se poder ultrapassar a concepção

²³⁶ Sobre a pluralidade metodológica do construtivismo veja-se Adler, Op. Cit., 2001.

²³⁷ WIENER, Antje – “Constructivist Approaches in International Relations Theory: Puzzles and Promises” in Constitutionalism Webpapers, ConWEB No 5/2006, p.15.

Khuniana das Relações Internacionais patrocinadora da ideia da existência de uma batalha interparadigmática da qual sairia vencedor o paradigma mais válido, bem como da concepção Lakatosiana patrocinadora da ideia da existência de campos epistemologicamente opostos, que concordam em estarem em desacordo, em consequência das suas posições teóricas inconciliáveis.

Com efeito, depois de uma fase inicial marcada pelas divergências e diferenciações ontológicas entre construtivismo e racionalismo, o quarto debate parece querer assumir uma posição mais pragmática onde, ao contrário de duas *Weltanschauungen* concorrentes, construtivismo e racionalismo são encaradas como duas formas de responder aos puzzles das relações internacionais²³⁸.

Deste modo, se é verdade que de um ponto de vista ontológico as diferenças entre estas abordagens são grandes e dificilmente reconciliáveis, não é menos verdade que se olharmos para este debate de um ponto de vista da investigação dos problemas empíricos das relações internacionais a relação entre construtivismo e racionalismo torna-se mais fluida.

Na realidade, se é verdade que muitas das vezes existem problemas que são apresentados através de hipóteses e conclusões antagónicas, existem também problemas que parecem ser melhor apreendidos através de uma abordagem complementar entre hipóteses racionalistas e construtivistas.

Em última análise, e como bem refere Adler, o racionalismo e o construtivismo mais do que contraditórios são complementares.²³⁹ Esta ideia, aliás, parece ser corroborada por Wendt e Fearon quando afirmam que “the relationship of the two approaches, when understood pragmatically, is largely either complementary or overlapping”.²⁴⁰ Assim, em jeito de conclusão, Wendt e Fearon afirmam que mais do que numa lógica de debate, a problemática do relacionamento teórico-metológico entre o racionalismo e o construtivismo deve ser entendida sobretudo como uma possibilidade de diálogo enriquecedor da disciplina das RI.²⁴¹ É também esta a nossa posição.

²³⁸ FEARON, James; WENDT, Alexander - “Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View.” in CARLSNAES W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. eds- Op. Cit., p. 67.

²³⁹ ADLER, - “Constructivism and International Relations” in CARLSNAES W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. eds- Op. Cit., 2002, p.108.

²⁴⁰ FEARON, James; WENDT, Alexander – in ibidem, 2002, p. 68.

²⁴¹ Ibidem.

2.1.4. Construtivismos: posições diferentes, espaço comum

Chegados aqui, impõe-se recolocarmos a nossa questão: Mas como é que foi possível, no prazo de duas décadas, o construtivismo ser tão influente?

Em primeiro, como já vimos, pelo posicionamento de *middle ground*, onde se justapõe características reflexivistas, características racionalistas e características pós-estruturalistas. Por outro lado, porque pressupostos conceptuais básicos do construtivismo, eles próprios, são propiciadores de diálogo entre outras abordagens que também, de alguma forma, os assumem. Estamos a falar da importância das ideais como elementos sociais com capacidade de determinar comportamentos para além dos tradicionais factores materiais. E, por outro lado, devido a assumpção da dupla qualidade das normas,²⁴² tanto como elementos reguladores, tanto como elementos constitutivos da estruturação do ambiente internacional.

Estes dois pressupostos conceptuais foram importantes para o iniciar de uma cultura de diálogo inter e intra disciplinar, bem como o diálogo entre comunidades académicas diversas. De facto, o *constructivism turn* foi construído através da importação de ferramentas conceptuais de disciplinas vizinhas, com especial atenção para o papel do *novo institucionalismo*.²⁴³

Com efeito, ao contrário do que aconteceu ao longo dos primeiros três debates, onde a teorização das RI foi dominada pelo mundo Anglo-saxónico, predominantemente norte-americano, e pelas influências da ciências exactas, do Direito e sobretudo da Economia. O debate em torno do construtivismo, baseou-se em importantes contribuições teóricas da Sociologia, Psicologia e da Filosofia.

Por outro lado, e contrariamente ao que se tinha passado nos últimos debates, onde as excepções confirmavam a regra, o debate em torno do construtivismo passou a

²⁴² KATZENSTEIN, Peter - "Introduction: Alternative Perspectives on National Security", in KATZENSTEIN, Peter ed., - *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press. 1996, p. 5.; WIENER, Antje- "Constructivism The Limits of Bridging Gaps", in *Journal of International Relations & Development*. Vol. 6, nº 3, 2003, p. 264.

²⁴³ MARCH, J.; OLSEN J. - "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", in *American Political Science Review*. Vol. 78. nº 3, 1984, pp. 734-749. POWELL, W.; DIMAGGIO. P. - *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. THOMAS, George; MEYER, John et al. - *Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual*. Beverly Hills: SAGE, 1987. Para uma síntese recente veja-se MARCH, J.; OLSEN J. - Elaborating the "New Institutionalism". in *ARENA Working Paper* No.11, 2005. Para uma análise comparativa entre o neo-institucionalismo e construtivismo veja-se TRONDAL, Jarle - "Is there any social constructivist-institutionalist divide Unpacking social mechanisms affecting representational roles among EU decision-makers", in *Journal of European Public Policy*. Vol. 8, nº1, 2001, pp. 1-23.

ter contributos importantes da Europa continental.²⁴⁴ Efectivamente, a ascensão do construtivismo não pode ser desligada da ampliação da discussão a comunidades científicas distintas e diferentes da comunidade hegemónica norte-americana.²⁴⁵ Assim, não podemos deixar de sublinhar a importância decisiva da contribuição das comunidades académicas do Reino Unido, da Escandinávia, da Alemanha, da Austrália e do Canadá para o desenvolvimento e expansão do construtivismo.

Deste modo, podemos admitir que um dos factores fundamentais que pode explicar que académicos de *background* tão variado se pudessem reunir a volta da mesma mesa foi, precisamente, o interesse comum de diálogo e de comunicação sobre o construtivismo, ele próprio. O que não quer dizer que todos os académicos com *preocupações* construtivistas estejam de acordo sobre o que é o construtivismo em termos de um programa de investigação científico no sentido Lakatosiano.²⁴⁶ Com efeito, não podemos esquecer a razão que assiste a Smith quando afirma: “There is no one social constructivism, instead there are many, and I wonder just how useful it is to continue to use the blanket term, as in talking of a ‘constructivist turn’. Maybe this now obscures more than it reveals.”²⁴⁷

Neste quadro, é possível distinguir duas posições construtivistas principais. A primeira, diz respeito ao grupo de académicos que, partindo da macro-sociologia institucional da escola de Standford de Jonh Mayer²⁴⁸ e da sociologia organizacional,²⁴⁹

²⁴⁴ Cf. WEAVER, Ole – “Four Meanings of International Society: A Trans-Atlantic Dialogue” in . ROBERSON, B. ed. - *International Society and the Development of International Relations Theory*. London/Washington: Pinter, 1998, pp. 80-144.

²⁴⁵ Sobre este assunto veja-se SMITH, Steve - “The United States and the Discipline of International Relations: Hegemonic Country, Hegemonic Discipline”, in *International Studies Review*, Vol. 4, nº 2, 2002, pp. 67-85. SMITH, Steve - “ The discipline of international relations still an American social science”, in *British Journal of Politics & International Relations*, 2000, Vol. 2, nº 3, pp. 374- 402. WAEVER, Ole - “The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations,” in *International Organization*. Vol. 52, 1998, pp. 687-727. CRAWFORD, Robert; DARRYL, Jarvis, eds. - *International Relations - Still an American Science: Towards Diversity in International Thought?* New York: State University of New York Press. 2001.

²⁴⁶ Sobre os programas de investigação no sentido Lakatosiano veja-se ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam eds. – *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge: MIT Press, 2003.

²⁴⁷ SMITH, Steve – “Social constructivisms and European studies a reflectivist critique”, in *Journal of European Public Policy*. Vol. 6, nº 4, 1999, p. 690.

²⁴⁸ Cf. MEYER, Jonh – “The World Polity and the Authority of the Nation-State” in BERFSEN, Albert ed. – *Studies of the Modern World System*. New York: Academic Press, 1980, pp. 109-137; MEYER, Jonh; JEPPEPERSON, Ronald – “The Actors of Modern Society: the Cultural Construction of Social Agency”, in *Social Theory*. Vol.18, 2000, pp 100-120.

²⁴⁹ Cf. MARCH, James; OLSON Johan - *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press, 1989; POWELL, W.;DIMAGGIO, P. - *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

estabeleceram um construtivismo marcadamente sociológico²⁵⁰ e que juntamente com os trabalhos de Jonh Ruggie e de Frederick Kratchovil, está na origem do denominado construtivismo “moderno”²⁵¹ ou “convencional”²⁵².

O principal objectivo deste construtivismo moderno prende-se com a definição de um programa de investigação centrado na análise do impacto que factores sociais como as ideias e, mais especificamente, as normas e as identidades têm na construção social das relações internacionais.

Aqui, parte-se da perspectiva, segundo a qual, embora o conhecimento e o significado das coisas seja construído inter subjectivamente, a realidade social existe para além da visão do observador. Neste sentido, o construtivismo moderno, sublinha a importância do trabalho empírico como forma de apreender a realidade. Deste modo, num esforço de acumulação de conhecimento empírico, vários académicos procuraram desenvolver formas mais eficazes de investigação relativamente às normas através do estudo da importância de processos como os da “argumentação”²⁵³ ou da “persuasão”²⁵⁴.

A segunda, diz respeito ao conjunto de académicos que consideram que o mundo exterior é ele próprio uma construção. Deste modo, o seu principal objectivo é compreender as formas pelas quais o mundo é construído. Neste sentido, definem a problemática da construção em si mesma como o centro das suas investigações. Estes construtivistas baseiam as suas análises na perspectiva de Wittgenstein sobre a importância do papel da linguagem como instrumento de construção de normas e regras, bem como utilizam as assumpções básicas da teoria crítica, ou seja, realçam a qualidade reflexiva e normativa²⁵⁵ de toda a ordem e mudança social. Estes construtivistas são

²⁵⁰ Cf. KATZENSTEIN ed. – Op. Cit. 1996; FINNEMORE, Martha – Op. Cit. 1996; FINNEMORE, Martha – “Exporting the English School?”, in *Review of International Studies* . Vol. 27, 2001, pp. 509-513.

²⁵¹ Para Wendt existem três tipos de construtivismo, o moderno, o pós-moderno e o feminista. WENDT, Alexander - WENDT, Alexander - *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 3-4.

²⁵² Cf. HOPF, Ted – “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, in *International Security*. Vol. 23, nº 1, 1998, pp. 171-200; CHECKEL, Jeffrey – “International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework”, in *International Organization*. Vol. 59, nº 4, 2005, pp. 801-826.

²⁵³ RISSE – “Let's Argue!: Communicative Action in World Politics” in Op. cit. 2000.

²⁵⁴ Cf. CHECKEL, Jeffrey – “Why Comply? Social Norms Learning and European Identity Change”, in *International Organization*. Vol. 55, nº 3, 2001, pp. 553-588.

²⁵⁵ FIERKE, M. – “Constructivism” in DUNNE T., KURKI, M.; SMITH, S. - *International Relations Theory: Discipline and Diversity*. Oxford: OUP, 2006. ZUERN, Michael; CHECKEL, Jeffrey – “Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State”, in *International Organization*. Vol. 59, nº4, 2005, pp.1045-1079.

caracterizados como “construtivistas consistentes”²⁵⁶ ou como “construtivistas críticos”²⁵⁷.

Os construtivistas *consistentes* desenvolvem análises com base no conceito de “jogos de linguagem”, assumindo que a interacção não se pode reduzir apenas aos discursos dos actores mas antes ao seu comportamento comunicativo. Desta forma, toda a acção é conceptualizada através da inclusão das práticas discursivas de linguagens particulares.²⁵⁸ Os construtivistas consistentes assumem que a linguagem não é um mero receptáculo comunicativo, a linguagem constitui e define significados dentro de determinados contextos. Mais, os actos discursivos podem determinar um significado específico que, por sua vez, pode levar a um comportamento de cumprimento das regras. Deste modo, esta versão do construtivismo procura explorar o poder construtivo da linguagem e inter-relaciona-lo com as regras inerentes a um determinado contexto.²⁵⁹

Por sua vez, o construtivismo crítico sublinha o papel da intersubjectividade e das implicações que a interacção de factores contingentes e contextuais têm, tanto para a mudança social como para o desenvolvimento teórico. Assim, os construtivistas críticos tentam demonstrar que a construção de teorias das Relações Internacionais não pode ser desligada da estrutura normativa internacional nem da institucionalização dos seus princípios e procedimentos. Ou seja, as relações internacionais não podem ser compreendidas independentemente de uma assumpção normativa sobre as melhores e mais desejáveis práticas. Deste modo, os seus trabalhos centram-se em torno da desconstrução das teorias dominantes das relações internacionais e na contestação do domínio hegemónico do centro face as periferias, bem como da defesa de um papel crítico-activo no sentido de se contituir uma melhor e mais *democrática governância global*.

Todavia, e apesar das diferenças entre si, o construtivismo no seu conjunto - convencional, consistente, e crítico – partilha a visão comum sobre a importância decisiva da construção social da identidade e dos interesses. É esta assumpção fundamental que origina que para o construtivismo o comportamento na política internacional não se possa reduzir unicamente à sua vertente racional, pois ele é

²⁵⁶ REUS-SMIT, Christian - “Constructivism” in BURCHILL Scott et al. - *Theories of International Relations*.(3ª ed). Houndsmills/Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005, 188-212.

²⁵⁷ HOPF, Ted – Op. Cit., 1998.

²⁵⁸ Cf. KRATOCHWIL, Friedrich - *Rules, Norms, and Decisions. On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989; FIERKE - *Changing Games, Changing Strategies*. Manchester: Manchester University Press, 1998.

²⁵⁹ ONUF, Nicholas – Op. Cit., 1989; KRATOCHWIL, Friedrich – Op. Cit.,1989; FIERKE- Op. Cit., 1998.

sobretudo, e de forma decisiva, um comportamento social intersubjectivo e relacional entre actores e estruturas que se contituem mútua e continuamente. É esta assumpção, comum a todo o construtivismo, que marca distintivamente esta abordagem relativamente as abordagens neo-realista e neo-liberal.

Convém, contudo, não esquecer o importante argumento de Reus-Smit quando refere que: “constructivism is divided, however, between those who remain cognizant of the critical origins and potentiality of their sociological explorations, and those who have embraced constructivism simply as an explanatory or interpretive tool.”²⁶⁰

Mais cáustica é a posição de Vendulka Kubáľková, que argumenta que o aparecimento do “soft constructivism” – que ela identifica com o construtivismo moderado inspirado por Wendt – é um produto de moda, não comparável ao mais sério e permanente “rule-oriented constructivism”.²⁶¹ Por sua vez, Richard Ned Lebow argumenta que a teoria de Wendt é melhor categorizada como “structural liberal”, e sublinha que apesar do Construtivismo ter introduzido nas RI o decisivo factor da sociedade e do social na constituição dos actores e das suas identidades, “constructivist scholars have not as yet produced a full-blown theory of international relations.”²⁶²

Todavia, independentemente da sua complexa coerência teórica-metodológica, não podemos deixar de sublinhar que as RI foram enriquecidas com o desafio construtivista. Com efeito, as RI incorporaram importantes concepções teóricas introduzidas pela viragem social-construtivista, com especial destaque para a “structuration theory”,²⁶³ o papel das normas,²⁶⁴ a distinção das “logics of

²⁶⁰ REUS-SMIT- Op. Cit. 2003, p. 190.

²⁶¹ KUBALKOVA, Vendulka, - “A Constructivist Primer”, in KUBALKOVA, Vendulka, ed. - *Foreign Policy in a Constructed World*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2001, p. 56. Kubáľková, colaboradora de Onuf na Universidade de Miami, está a defender o seu mentor e a chamar a atenção para a eventual distorção do original construtivismo de Onuf. Para uma crítica a esta visão de Kubáľková veja-se PETTMAN, Ralph - “Commonsense Constructivism and Foreign Policy: A Critique of Rule-Oriented Constructivism,” in Ibid, pp. 249-65.

²⁶² LEBOW, Richard Ned - *A Cultural Theory of International Relations*. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 3.

²⁶³ GIDDENS, Anthony – *The central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Berkley/LA: University of California Press, 1979; GIDDENS, Anthony – *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkley/LA: University of California Press, 1984. WENDT, Alexander - “The Agent-Structure problem in IR Theory”, in *International Organization*. Vol.41, nº3, 1987, pp. 335-370. Veja-se o capítulo 2.2 sobre a problemática A-E, adiante.

²⁶⁴ A importância do papel das normas, que podem ser definidas como: “collective expectations for the proper behaviour of actors with a given identity” (Katzenstein 1996, p.5), são actualmente um importante contributo para o desenvolvimento de estudos empíricos. Por exemplo as teorias relacionadas com a análise das estruturas demo-liberais utilizam as normas como uma variável importante na explicação de alterações no comportamento dos actores na política internacional. Veja-se RISSE, Thomas; ROPP Stephen; SIKKINK Kathryn, eds. - *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic*

behaviour”,²⁶⁵ a importância da identidade,²⁶⁶ da intersubjetividade,²⁶⁷ e da socialização.²⁶⁸

Ainda assim, mesmo que admitamos o sucesso do construtivismo social no apaziguamento das guerras paradigmáticas e na capacidade de comunicação e de construção de pontes,²⁶⁹ a verdade é que o consenso sobre a importância do construtivismo se situa mais ao nível ontológico e menos ao nível epistemológico e metodológico.

Todos os construtivistas partilham a mesma visão sobre a necessidade da inclusão dos factores sociais na Ciência Política, bem como a assumpção geral da construção social dos fenómenos políticos. Tal já não acontece relativamente à visão epistemológica e metodológica que deve guiar a investigação e às questões de partida necessárias para a solução dos *puzzles* colocados pela Ciência Política.²⁷⁰

Mas, como bem salienta, Stefano Guzzini, apesar de todas as diferenças e variações²⁷¹ existe um “comon ground” no construtivismo que pode ser sintetizado em

Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. (Kratochwil 1989, Katzenstein 1996, Finnemore 1996, Klotz 1996)

²⁶⁵ MARCH James; OLSEN Johan - “The institutional dynamics of international political orders”, in *International Organization*. Vol. 52, nº 4, 1998, pp. 943-969.

²⁶⁶ KATZENSTEIN, Peter ed. - *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press. 1996.

²⁶⁷ KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John - “International Organization: A State of the Art on an Art of the State”, in *International Organization*. Vol 40, nº 4, 1986, p. 764.

²⁶⁸ A importância do conceito de socialização que pode ser definido como: “the process of inducting actors into the norms and rules of a given community” (Zuern; Checkel - Op. Cit. 2005, p. 1046) é demonstrada em RISSE, Thomas - “'Let's Argue!': Communicative Action in World Politics”, in *International Organization*. Vol. 54, nº 1, 2000, pp. 1-39; RISSE, Thomas; ROPP, Stephen; SIKKINK, Kathryn eds. - *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge UP, 1999; JOHNSTON, Alastair - “Treating International Institutions as Social Environments”, in *International Studies Quarterly*. Vol. 45, nº4, 2001, pp. 487-515; ZUERN, Michael; CHECKEL, Jeffrey - “Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State”, in *International Organization*. Vol. 59, nº4, 2005, pp.1045-1079.

²⁶⁹ Argumento contrariado por ZEHFUSS, Maja - *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*. Cambridge/NY: Cambridge University Press, 2002.

²⁷⁰ Para uma visão geral sobre este desacordo metodológico veja-se FIERKE, M. - “Constructivism” in DUNNE T., KURKI, M.; SMITH, S. - *International Relations Theory: Discipline and Diversity*. Oxford: OUP, 2006.

²⁷¹ Muitos académicos desenvolveram classificações sobre as diferentes versões do construtivismo. Não existindo espaço para analisar todas, enunciamos as principais. Assim, para Ruggie (Op. Cit, 1998, pp. 35-36) existem três versões de construtivismo social: o “neo-classico”, baseado nos significados inter subjectivos, e derivado dos trabalhos de Durkheim e Weber; o “pós- moderno”, baseado numa decisiva quebra epistemológica com o modernismo e derivada dos trabalhos de Nietzsche, Foucault e Derrida; e o “naturalista”, baseado na doutrina filosófica do realismo científico derivada dos trabalhos de Bhaskar. Por sua vez, Adler (Op. Cit, 1997, pp. 335-336) distingue quatro formas de construtivismo: “modernist, rule-based, narrative knowing and postmodernist”. Para Katzenstein, Keohane e Krasner (Op. Cit.,1998, 675-678) existem três versões do construtivismo: “conventional, critical and postmodern”. Para CHRISTIANSEN, Thomas, JØRGENSEN, Knud; WIENER, Antje - “The Social Construction of Europe”, in *Journal of European Public Policy*. Vol 6, nº 4. 1999, pp. 528-544, existem duas abordagens principais no construtivismo: o “sociological constructivism”, baseada na sociologia institucional de John

dois aspectos fundamentais, a saber: - a *construção social da realidade* e a *construção social do conhecimento*.²⁷²

Em síntese, podemos dizer que de um ponto de vista meta-téorico o construtivismo é uma teoria social sobre as RI que conjuga os seguintes aspectos fundamentais. Primeiro, o construtivismo enfatiza a importância dos factores ideacionais na construção do comportamento humano e da realidade social. Segundo, o construtivismo sublinha que o mundo social é constituído e definido através de estruturas, agentes e processos interdependentes, intersubjectivos e colectivamente construídos. Terceiro, o construtivismo, ao contrário do positivismo naturalista, não assume o mundo como uma materialização estática. Para o construtivismo o mundo não é estático mas sim emergente. O mundo não é apenas uma constatação natural, é sobretudo um projecto social dinâmico e em construção. Finalmente, o fio condutor que interliga todos os aspectos precedentes, o construtivismo está interessado em apresentar explicações constitutivas e não apenas explicações causais.

Deste modo, para nós que sempre defendemos a necessidade de uma abordagem sociológica, eclética e crítica da ortodoxia teórica das RI, o construtivismo é uma teoria muito útil. Na verdade, esta nossa perspectiva que sempre entendeu a urgência de conjugar padrões rigorosos de produção científica com um continuo processo de evolução crítica e imaginativa desses processos, bem como, como cedo nos explicou Weber que os valores e os factos não são sempre indossociáveis na análise social e política o construtivismo parece ser um paradigma teórico claramente progressivo. Neste quadro para nós o construtivismo é um projecto científico modernista²⁷³ aberto,²⁷⁴ que conjuga a *compreensão* com a *explicação* através do desenvolvimento de uma teoria socio-cognitiva das Relações Internacionais.²⁷⁵ Isto significa que de um ponto de vista meta teórico, a nossa interpretação do construtivismo veio reforçar a nossa abordagem eclética defensora de que estas duas componentes não só devem ser compatíveis com a

Meyer, entre outros, e o “Wittgensteinian constructivism”. Mais sintético, Ted Hopf divide o construtivismo em duas grandes categorias: o “conventional” e o “critical” cf. HOPF, Ted – “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, in *International Security*. Vol. 23, nº 1, 1998, pp. 171-200.

²⁷² GUZZINI, Stefano - “A Reconstruction of Constructivism in International Relations”, in *European Journal of International Relations*. Vol. 6, nº 2, 2000, pp. 147-182.

²⁷³ Modernista no sentido em que não é pós-modernista e que, sendo crítico, não nega o projecto da modernidade, ou seja, não abandona a razão ou a racionalidade, mas antes tenta redescobrir as formas de funcionamento das considerações racionais dos agentes humanos.

²⁷⁴ Aberto no sentido Popperiano, que não é rígido nem está predeterminado, nem é defensivo face à mudança.

²⁷⁵ ADLER, Op. Cit., 1997, p.348.

realização de boa ciência social, como são, efectivamente, indispensáveis para a compressão e explicação da *construção social* da realidade internacional.

Neste capítulo analisamos a viagem respeitante a emergência do movimento construtivista nas Relações Internacionais. Em síntese podemos avançar as seguintes conclusões sobre esta viagem.

Primeiro, o construtivismo deve a sua ascensão ao ambiente saído do terceiro debate, com as teorias críticas á cabeça, sobre a necessidade de debater a linearidade positivista/materialista da cultura teórico-disciplinar das Relações Internacionais. Isto significou que o construtivismo se centrou na problemática ontológica, onde a importância das ideias, das normas e da inter subjectividade é amplamente partilhada. O que já não acontece relativamente à conceptualização e operacionalidade destas categorias. Com efeito, o construtivismo caracteriza-se pela seguinte dupla assumption: a) relativo consenso ontológico e b) relativo desacordo epistemológico e metodológico.

Segundo, esta viagem foi caracterizada pelo diálogo argumentativo relativamente ao estabelecimento de uma oposição intermédia entre dois pólos. Este diálogo argumentativo está, por sua vez, ligado a duas assumptiones básicas, a saber: a) os debates em torno do construtivismo desenvolveram um espaço comunicacional que permitiu um intercâmbio entre diferentes posições teóricas; b) o valor acrescentado do construtivismo inclui mais do que a soma das suas versões. Deste modo, a emergência do construtivismo é fruto de um movimento cíclico de debates paralelos importantes que convergiram para a necessidade de analisar a importância dos factores ideacionais e sociais na política internacional.

Terceiro, esta viagem facilitou e permitiu várias importações teóricas interdisciplinares que o construtivismo assumiu. Estas importações provenientes das mais variadas origens, que vão desde as abordagens positivistas, da *rational choice*, e liberalismo ideacional, passando pela sociologia institucionalista, até as várias versões construtivistas mais críticas e pós positivistas, foram sofrendo adaptações sucessivas até se moldarem a uma nova e inclusiva abordagem construtivista.

Quarto, o grande teste ao construtivismo diz respeito a sua capacidade de evoluir da possibilitação do diálogo argumentativo sobre aspectos ontológicos, para a construção de uma estratégia de investigação que demonstre capacidade de produzir generalizações baseadas em estudos empíricos rigorosos, bem como de um

desenvolvimento mais eficaz relativamente à teorização das normas com base em teorias de médio alcance.²⁷⁶

Todavia, podemos dizer que o Construtivismo já ultrapassou, em larga medida, a sua excessiva abstracção ontológica e as consequentes barreiras à sua assumpção como teoria substantiva de RI. Deste modo, o construtivismo é hoje encarado como uma das correntes teóricas dominantes das RI.²⁷⁷ Com efeito o construtivismo está de uma forma gradual a desenvolver estratégias de investigação que demonstram quer a sua capacidade explicativa complementar, quer a sua capacidade de produzir estudos empíricos com um nível explicativo igual ou superior aos estudos com abordagens racionalistas.²⁷⁸

2. 2. A problemática Agência-Estrutura (A-E)

Um dos mais interessantes, e menos acessíveis²⁷⁹, debates nas ciências sociais nos últimos tempos diz respeito a relação entre a estrutura e a agência.

De uma forma simples, podemos dizer que este debate se desenvolve em torno de se saber em que medida os agentes²⁸⁰ são moldados, constrangidos e determinados

²⁷⁶ Para uma crítica do construtivismo veja-se, por todos, MORAVSCIK, A. - "Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European Integration", in *Journal of European Public Policy*. Vol. 6, nº4, 1999, pp. 614-33; MORAVSCIK, A. - "Bringing constructivist theory out of the cloud: Has it landed yet?", in *European Union Politics*. Vol. 2, nº 2, 2001 pp. 226-249. ZEHFUSS, Maja - *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*. Cambridge/NY: Cambridge University Press, 2002.

²⁷⁷ Veja-se SNYDER, Jack - "One World, Rival Theories," in *Foreign Policy*. Vol.145, 2004, pp. 52-62. WALT, Stephen - "International Relations: One World, Many Theories," in *Foreign Policy*. Vol.110, 1998, pp. 29-45. BAYLIS, John; SMITH, Steve (eds), *The Globalization of World Politics*, 2004.

²⁷⁸ Veja-se os recentes KLOTZ, Audie; Cecelia Lynch, - *Strategies for Research in Constructivist International Relations* NY: M.E. Sharpe, 2007; CHECKEL, Jeffrey T. - "Constructivism and EU Politics," in Knud Erik Joergensen, Mark Pollack, Ben Rosamond, Editors, *Handbook of European Union Politics*. London: Sage Publications, 2007, cap. 3. JOHNSTON, Alastair Iain - *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

²⁷⁹ Sobretudo porque se tem centrado na problemática, altamente abstracta, das questões meta-ontológicas, o que não invalida, pelo contrário, a sua importância. Todavia, na esteira de Alexander Wendt, achamos que o debate meta-ontológico, embora importante, não deve perder-se em questões de interpretação filosófica sobre a Ciência Social em geral, mas concentrar-se naquilo que Wendt chama "first order questions", ou seja, quais as entidades, actores e unidades que definem a política internacional. Cf. WENDT, Alexander - "Bridging the Theory/Meta-Theory gap in International Relations", in *Review of International Studies*. Vol.17, 1991, pp. 383-392; WENDT, Alexander - *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

²⁸⁰ Podemos dizer que os agentes são as entidades que são capazes de agir, no sentido de produzir acções e decisões num determinado contexto. Podem existir agentes singulares ou colectivos. A partir daqui iremos muitas vezes substituir o termo agente pelo termo actor, por nos parecer mais claro de um ponto de vista explicativo da APE.

pelas estruturas²⁸¹, ou vice-versa. Ou seja, o problema A-E diz respeito a relação entre agentes (actores) que produzem acções e o contexto ambiental (estruturas) no qual as suas acções têm lugar.

Na realidade este não é um problema novo; ele foi bem capturado pelo famoso aforismo lançado por Marx: “Men make their own history, but they do not make it just as they please; they do not make it under the circumstances chosen by themselves”²⁸².

Todavia, de um ponto de vista disciplino-científico, o problema A-E é um marco importante na maturidade das RI como ciência social, pois obrigou a disciplina a desenvolver instrumentos ontológicos e epistemológicos, que até aí não tinham sido devidamente considerados.²⁸³ Com efeito, paralelamente à questão central sobre quem faz a diferença no mundo social, se os actores ou as estruturas, esta problemática conduziu a uma discussão importante no âmbito do enquadramento das RI nos debates sobre a filosofia da ciência²⁸⁴. Deste modo, a problemática, A-E²⁸⁵, permitiu as Relações Internacionais em geral, e a APE em particular, aprofundar as questões

²⁸¹ Podemos dizer que as estruturas são o conjunto de factores que constituem os ambientes nos quais os agentes operam e que determinam a natureza das suas escolhas, quer através da imposição de limites às possibilidades de opções, quer, ainda, e de uma forma mais profunda, pela definição da natureza dos problemas que ocorrem e que vão dominar as suas visões do mundo.

²⁸² Karl Marx citado em HOLLIS, Martin; SMITH, Steve – *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 1991, p. 5.

²⁸³ Estamos a referir o debate lançado por Ruggie e Kratochwil, sobre a contradição entre uma “ontologia inter subjectiva” e uma “epistemologia positivista” e a toda a bibliografia subsequente de tentativa de resposta à questão. Cf. KRATOCHWIL, Friedrich; RUGIE, Jonh – “International organization: A State of the Art on Art of the State” in KRATOCHWIL, Friedrich; MANSFIELD, Edward eds. – *International Organization, a Reader*. Harper Collins, NY: 1994, pp. 5-19.

²⁸⁴ Veja-se WIGHT, Colin - “Philosophy of social Science and International Relations” in CARLSNAES W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. eds- Op. Cit., pp. 23-31.

²⁸⁵ Esta problemática foi introduzida nas Relações Internacionais em WENDT, Alexander - “The Agent-Structure problem in IR Theory”, in *International Organization*. Vol.41, nº3, 1987, pp. 335-370. Este artigo, famoso, - escrito quando Wendt era ainda um estudante de doutoramento - é notável a vários níveis. Em primeiro lugar, por ter sido o primeiro trabalho na disciplina a tratar de forma sustentada as relações entre a estrutura e a agência. Em segundo, por ter, simultaneamente, posto em questão o estruturalismo de Kenneth Waltz, - pai do neo-realismo - e o estruturalismo de Immanuel Wallerstein, - pai da world systems theory - ou seja, estamos a falar de um artigo de um estudante que tenta demonstrar várias inadequações nas visões teóricas de dois dos maiores vultos científicos das RI. Em terceiro lugar, por ter começado a introduzir a sua visão sociológica nas RI; foi peça fundamental do sociological turn que, posteriormente, serviu para consolidar o construtivismo, como o mais importante desafio teórico às abordagens mainstream em RI. Sobre o impacto de Alexander Wendt e da sua *Social Theory of International Politics*, veja-se, as análises de KEOHANE, KRASNER, DOTY; ALKER; SMITH em “Forum on Social Theory of International Politics” in *Review of International Studies*. Vol 26, nº 1, 2000, pp.123 – 165, e a sua resposta em WENDT, Alexander – “On the Via Media: A Response to the Critics”, in *Review of International Studies*. Vol 26, nº 1, 2000, pp.165–180; veja-se, ainda, BEHNKE, A. - “Grand Theory in the Age of its Impossibility: Contemplations on Alexander Wendt”, in *Cooperation and Conflict*, Vol. 36, nº1, 2001, pp. 121- 134. JACKSON, P. – “Constructing Thinking Space” in *Cooperation and Conflict*. Vol. 36, nº 1, 2001, pp.109-120; e o número especial sobre Wendt em GUZZINI, S; LEANDER, A. eds. - “Special Issue” in *Journal of International Relations and Development*. Vol. 4, nº 4, 2001, pp. 31-423.

ontológicas e epistemológicas sobre *what makes the world hang together*²⁸⁶, ou seja, sobre os fundamentos essenciais do funcionamento do sistema internacional e sobre as melhores formas de os compreendermos e estudarmos.

A grande e perene questão, resulta da tentativa de explicação dos processos de determinação da causalidade na relação estrutura-actor que, por sua vez, levanta a outra grande questão relativa à liberdade e ou subordinação da acção do actor relativamente à estrutura. Tentando simplificar, podemos dizer que o debate se centra em sabermos se um determinado *estado da situação*, é assim devido a estrutura, ou devido a acção do actor. Ora, é hoje claro que não podemos debater esta problemática de forma hierárquica–dicotómica.

Todavia, antes de avançarmos mais, é fundamental percebermos que foi Anthony Giddens com a sua “structuration theory”²⁸⁷ quem influenciou de forma determinante o debate sobre A-E, em RI e, concomitantemente, o “revival of Sociological perspectives”²⁸⁸ que, de forma definitiva, consolidaram o surgimento do pensamento construtivista.²⁸⁹ Com efeito, a influência de Giddens no pensamento do *construtor* do construtivismo, Nicholas Onuf, é clara.²⁹⁰

²⁸⁶ Estamos a usar a expressão metafórica do físico nuclear, de origem húngara, Edward Teller, professor em Berkeley, que no seu curso “física para poetas”, anunciava à partida aos seus alunos: “I will show you what makes the world hang together”; citado no excelente trabalho de RUGGIE, John, G. - “Introduction: What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge” in RUGGIE, John - *Constructing the World Polity*. London/NY: Routledge, 1998. pp. 1-39.

²⁸⁷ Sobre a “structuration theory”, veja-se GIDDENS, Anthony - *The central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Berkley/LA: University of California Press, 1979; GIDDENS, Anthony - *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkley/LA: University of California Press, 1984.

²⁸⁸ KATZENSTEIN, Peter; KEOHANE, Robert; KRASNER, Steve - “International Organization and the Study of World Politics”, in *International Organization*. Vol 52, nº4, 1998, p. 674.

²⁸⁹ A emergência do construtivismo, pode ser compreendida à luz de todas as reacções contra uma visão não social das relações políticas, ou seja contra as visões excessivamente racional-materialistas. Neste sentido, podemos, de uma forma não determinista, considerar as originais perspectivas fenomenológicas da APE, o neo-funcionalismo ou a escola inglesa como precursoras de um certa visão social construtivista das RI. Podemos, ainda, recuar mais no tempo e assumir que o projecto social constructivista tem em Durkheim e Weber os seus precursores clássicos. Todavia, numa visão mais rigorosa, a emergência da especificidade de uma abordagem social construtivista, e especificamente, da problemática A-E, pode e deve ser assumida através da “structuration theory” de Antony Giddens (1979), e do seu uso em Ruggie (1983); Wendt (1987); Dessler (1989), até que, definitivamente, o construtivismo foi baptizado por Onuf em 1989. O que não invalida a correcta opinião de Wendt de indicar os trabalhos de Karl Deutsch (1954,1963) Ernst Haas (1964,1983,1990), Hedley Bull (1977), Andrews (1975), Kheone e Nye (1977, 1989) e, sobretudo, a tradição fenomenológica da APE que teve início com Snyder, Bruck, Sapin (1954), como construtivistas *avant la lettre*. Sobre o trajecto da problemática A-E, veja-se GIDDENS, Anthony - Op. Cit, 1979; RUGGIE, John - “Continuity and transformation in the world polity: toward a neorealist synthesis” in *World Politics*, vol 35, nº 2, 1983, pp. 190-219; WENDT, Alexander- Op. Cit. , 1987; DESSLER, David - “What’s at stake in the agent-structure debate?”, in *International Organization*, Vol. 43, nº 3, 1989, pp.441- 473; ONUF, Nicholas - *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989. Sobre as origens e precursores do construtivismo social, nomeadamente dos seus precursores clássicos veja-se RUGGIE,

Deste modo, para o fundamento da nossa discussão, é importante começar por esclarecer, sinteticamente, o raciocínio de Giddens. Assim, podemos dizer que a principal preocupação de Giddens era responder a seguinte questão: - Qual é o factor dominante; o determinismo da estrutura, ou a livre vontade da agência? A sua resposta, dito de uma forma simples, foi a de que cada um dos factores influencia o outro. Em síntese, o que o sociólogo britânico diz, seguido e desenvolvido pelo construtivismo de Onuf, é que estrutura e agentes de uma forma activa e contínua se constituem e modificam mutuamente.

Assim, e deste ponto de vista, ambos rejeitam quer o puro individualismo ontológico, quer o puro estruturalismo ontológico. Contudo, à “structuration theory” faltava-lhe o desenvolvimento de um mecanismo capaz de explicar a maneira pela qual estrutura e agentes se constituíam mutuamente. Onuf encontrou esse mecanismo através do conceito de “rules”. Para Onuf são *as regras* – conceito que mais tarde será adaptado e apropriado pelo de *normas* - que definem os agentes enquanto seres sociais e construtores de estruturas sociais. Nas suas palavras:

“The co-constitution of people as social beings and of society is a continuous process. Rules are central to this process because they make people active participants (or agent) in society, and they give any society its distinctive character (or structure). Rules define agents in terms of structures and structures in terms of agents (...) As rules change in number, kind, relation and content, they constantly redefine agents and structures, always in terms of each other.”²⁹¹

Com efeito, parece-nos claro que os processos de socialização através da criação de regras e normas envolvem sempre ambos os fenómenos da estrutura e da agência. São as regras e normas que criam os constrangimentos estruturais, mas elas são o veículo fundamental de criação e constituição de mudanças, através de propostas e inovações normativas por parte dos agentes. Por outro lado, quando as regras mudam assiste-se a uma mudança e redefinição dos interesses e identidades dos agentes e das suas estruturas num processo que é mútuo e constante.

John, G.- “Introduction: What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge” in Op. Cit.; sobre a opinião de Wendt, veja-se WENDT, Alexander- Op. Cit., 1987, p. 3. Sobre a construção do construtor, Onuf, veja-se KUBÁLKOVÁ, Vendulka; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul – “Constructing Constructivism” in KUBÁLKOVÁ, Vendulka; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul - *International Relations in a constructed World*. M.E. Sharpe, New York/London: 1998, pp. 3-21; e ONUF, Nicholas – “Constructivism: A User’s Manual” in Ibidem, pp. 58-78.

²⁹⁰ Veja-se ONUF, Nicholas – Op. Cit., 1989.

²⁹¹ ONUF, Nicholas – “Rules, Agents, Institutions: A Constructivist Account”, in *Working Papers on International Society and Institutions*. Nº 96-2, Center for Global Peace and Conflict Studies. University of California, Irvine, 1996, p. 6.

Deste modo, os dois tipos de fenómeno - agência e estrutura – ajudam à sua constituição mútua, num contínuo processo de interacção. Desta forma, e por definição, torna-se difícil chegar a conclusões definitivas sobre os limites da liberdade de escolha do actor, ou da sua capacidade de impacto na estrutura.

As estruturas existem a todos os níveis, desde o nível mais micro, como na família, ao nível mais macro como é o caso do sistema internacional. As estruturas são, por um lado, entidades conceptuais, mas por outro, e simultaneamente, são entidades concretas que representam processos e padrões de comportamento. Assim, de um ponto de vista da APE, as estruturas que condicionam as decisões e acções de política externa são, desde logo, o ambiente político internacional e o ambiente político nacional, mas também as estruturas burocráticas, sociais, culturais e cognitivas que condicionam o processo de tomada de decisão e de implementação em política externa.

Como é bom de ver, as estruturas não são entidades estáticas, uma vez que estão constantemente a ser influenciadas pelos actores. Deste modo, as estruturas estão em permanente tensão com os seus limites e definições através dos desafios constantes que os actores lhes põem com as suas decisões e acções.

Chegados aqui, e correndo o risco do esforço de síntese não aprofundar convenientemente as questões meta-teóricas - pese embora este trabalho não seja sobre ontologia e epistemologia das RI - pensamos ser importante, a problemática a A-E assim o exige, algumas clarificações sobre a perspectiva de análise que vamos assumir no presente trabalho. Deste modo, podemos dizer que, de uma forma geral, seguimos os argumentos de Buzan²⁹² e Carlsnaes.²⁹³ Ou seja, também achamos que nesta problemática não devemos confundir unidades de análise com modos de explicação. Portanto, o antigo debate sobre os níveis de análise,²⁹⁴ embora útil, - e importante na sua

²⁹² BUZAN, Barry - "The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered", in SMITH, Steve; BOTH, Ken (ed.) - Op. Cit., 1995, pp. 199-216.

²⁹³ CARLSNAES, Walter - "The agency-structure problem in foreign policy analysis", in *International Studies Quarterly*. Vol. 36, nº 3, 1992, pp. 245-270. CARLSNAES, W. - "In lieu of a conclusion: compatibility and the agency-structure issue in foreign policy analysis" in CARLSNAES, Walter; SMITH, Steve eds. - *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*. London: Sage Publications, 1994.

²⁹⁴ Em WALTZ, Kenneth - *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. NY: Columbia University Press, 1959; é pela primeira vez proposto um modelo de três imagens para observar o comportamento nas relações internacionais. A primeira imagem era o indivíduo e a natureza humana, a segunda o Estado-Nação, e a terceira o sistema internacional. É todavia Singer quem vai explicitar o modelo dos três níveis de análise em SINGER, J. David - "The Level-of- Analysis Problem in International Relations", in KNORR, Klaus; VERBA, Sidney (eds) - *The International System: Theoretical Essays*. Princeton: Princeton University Press, 1961, pp. 77-92. Actualmente, para além da visão clássica de Singer defensora dos níveis internacional, estatal e individual, podemos acrescentar um quarto nível intermédio entre o estatal e o indivíduo que será a burocracia, ou ainda podemos falar de mais do que quatro níveis, e

época – não fornece, por si só, explicações para o nosso problema. Ou seja, os níveis de análise já não servem, como no passado, como método explicativo único da agência nas RI. Dito de outra forma, os níveis de análise individual, estatal e internacional são importantes unidades de análise mas não são, necessariamente, modelos de explicação de causalidade.

Com efeito, a problemática A-E pode ser aplicada a cada um destes níveis de análise. Por outro lado, como acontece frequentemente em política externa, a problemática da explicação da causalidade envolve vários e diferentes níveis de análise. Consequentemente, é improvável que a explicação dos fenómenos políticos implicados na APE seja possível de encontrar através de um único nível de análise. *Per contra*, somos de opinião, na esteira de Wendt²⁹⁵ Buzan e Little,²⁹⁶ que a explicação dos fenómenos políticos, mais do que através dos seus níveis de análise, deve ser procurada nas principais fontes de comportamento, ou seja, nas estruturas, nos processos e na interacção entre unidades e actores.

Os níveis de análise não conseguem dar-nos uma explanação completa sobre a causalidade ou prescrições para o fenómeno da mudança. Deste modo, os níveis de análise devem ser utilizados como importantes categorias conceptuais, designadamente ao nível de quais as unidades que estão em jogo e quais devemos privilegiar. Mas estas categorias devem ser conjugadas com uma perspectiva construtivista relativa a distinção entre actores e estruturas e, sobretudo, relativa à complexa e dialéctica relação que se joga entre eles.

Com efeito, parece-nos claro que os processos de causalidade envolvem sempre e interligadamente os fenómenos da estrutura e da agência. Os dois tipos de fenómeno - agência e estrutura – ajudam à sua constituição mútua, num contínuo processo de

acrescentar a estes os níveis os grupos subnacionais; os actores transnacionais não estatais e as organizações internacionais. Cf. DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert L. - *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*. (Third edition) New York, Harper Collins, 1990, pp.22-28. Numa visão mais abstracta e sistemática Buzan e Little falam de cinco níveis de análise principais em RI, a saber: 1. “international systems; 2. international subsystems, 3 units; 4. subunits; 5. individuals”, e acrescentam, ainda, os chamados sectores de análise. Cf. BUZAN, Barry; LITTLE, Richard - *International System in World History: Remaking the Study of International Relations*. Oxford/ NY: Oxford University Press, 2000, p. 68-74. Veja-se também o excelente balanço de BUZAN, Barry - “The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered”, in SMITH, Steve; BOTH, Ken (ed.) - *International Relations Theory Today*. Pennsylvania: The Pennsylvania University Press, 1995, pp. 199-216.

²⁹⁵ WENDT, Alexander - *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. WENDT, Alexander - “Levels of Analysis vs. Agents and Structures: Part III”, in *Review of International Studies*. Vol. 18, nº2, 1992. pp. 181-185.

²⁹⁶ BUZAN, Barry; LITTLE, Richard - *International System in World History: Remaking the Study of International Relations*. Oxford/ NY: Oxford University Press, 2000.

interacção.. A agência é ao mesmo tempo livre e constrangida pela situação. Os indivíduos são ao mesmo tempo reflexo da situação bem como reactivos à situação.

Convém todavia referir que existe uma precedência temporal da estrutura face a agência. Deste modo, como bem salientou Archer, inicialmente os indivíduos nascem num contexto social que não ajudaram a construir.²⁹⁷ Isto significa que - seguindo Marx, Durkheim e Bhaskar²⁹⁸ - Archer sublinha a importância da precedência temporal da estrutura sobre o indivíduo. O que, deste ponto de vista, parece inegável. Outra coisa, já menos peremptória é saber até que ponto as estruturas condicionam de forma determinista os agentes ou se, pelo contrário, as estruturas são sempre um produto da construção mais ou menos voluntária da agência humana. Na realidade, se é verdade que o homem X nasce numa estrutura pré-construída, também não será menos verdade que quando o homem X morre a estrutura que o viu nascer já não será exactamente a mesma.

Na verdade, torna-se difícil chegar a conclusões definitivas gerais sobre os limites da liberdade de escolha do actor, ou da sua capacidade de impacto na estrutura. Todavia, e em função da análise da política externa (APE) podemos avançar com o enunciar de três preposições gerais.

Primeiro, todo o líder e decisor de política externa quando chega ao poder, não parte do zero, de uma tábua rasa, mas antes da continuidade da política externa que está no terreno e que lhe coloca naturais pressões e constrangimentos.

Segundo, o grau de liberdade e influência do decisor de definir e implementar mudanças é co-variável com a sua capacidade de empreendedorismo político. E aqui surge a relevância da liderança política. Ou seja a diferença que os chamados *grandes líderes* com inovadoras visões do mundo e forte capacidade empreendedora podem fazer na política internacional.

Terceiro, apesar destes dois factores, ou seja, da continuidade estrutural e processual da política externa, e da capacidade agencial de liderança política, existe um factor decisivo e inelutável que é o da imprevisibilidade dos acontecimentos. É precisamente este factor que faz com que numa determinada situação um grande líder fracasse e um pequeno líder tenha sucesso. Maquiavel chama-lhe *sorte*, e quem somos nós para contrariar Maquiavel... Na verdade, nós tendemos a concordar plenamente,

²⁹⁷ ARCHER, Margaret - *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 72.

²⁹⁸ BHASKAR, R.A. - *A Realist Theory of Science*,. London: Version. ed. 1997, (1975).

com a importância imponderável do factor sorte, ou não se tratasse de uma das mais comprovadas e inalteradas máximas políticas

Na verdade, ao contrário do que muitos académicos e analistas gostam de pensar, na política internacional existe uma complexa relação entre estrutura, agência e contingência que faz com que o jogo entre os diversos actores e as suas estruturas seja sempre razoavelmente imprevisível. Esta assumption é importante pois a política externa é, precisamente, caracterizada por um complexo processo de interacção entre diversos actores, todos eles diferentemente embebidos num variado número de estruturas.

Este processo, além de complexo, é essencialmente dinâmico originando uma constante evolução relacional entre as estruturas e os seus actores. Deste modo, como o nosso trabalho demonstra, na política internacional as mudanças nas suas estruturas, nomeadamente na ordem normativa e hierárquica internacional são factores poderosos de transformação das relações internacionais. Contudo, estas transformações só acontecem quando motivadas por líderes empreendedores que activam momentos agenciais excepcionais provocando pontos de viragem que, por sua vez, como num processo de *spill over*, vão originar processos de mudança em cascata que irão influenciar a percepção de uma determinada situação internacional. Nestes momentos, a situação que aparentemente era impossível de alterar devido ao peso das estruturas, de repente passa a ser possível e a mudança acontece. Porquê? Porque os agentes de mudança, nomeadamente os decisores políticos, passam a percepcionar as estruturas como um problema ultrapassável ou, então, porque eles próprios assumem que são necessárias mudanças na estrutura para que a situação mude. Foi isto que, como iremos observar, de algum modo aconteceu com a situação de Timor.

2.3. A problemática dos factores ideacionais. O poder, as normas, os interesses e as ideias

O poder é um elemento teórico central tanto para as abordagens racionalistas como para as abordagens construtivistas. Todavia, as suas respectivas conceptualizações sobre o fenómeno do poder podem ser bastante diversas. De uma forma sintética, podemos dizer que para o neo-realismo e o neo-liberalismo o poder é assumido, essencialmente, como *material*. Ou seja, para estas abordagens o poder material –

militar e económico – é, por si só, a mais importante fonte de influência e autoridade na política internacional.

Por sua vez, o Construtivismo argumenta que o *poder material* não pode ser compreendido isoladamente do *poder ideacional*. Deste modo, o *poder* e as *ideias* são ambos fundamentais e necessários para a compreensão das relações internacionais. O Construtivismo acredita que o poder do conhecimento, das ideias, da cultura, da ideologia e da linguagem, ou seja, o *poder ideacional e discursivo*, são tão ou mais importantes que o simples poder material. Para o Construtivismo, o poder é muito mais do que a simples materialidade da força bruta. Os académicos construtivistas acreditam, por exemplo, que as ideias e as normas são uma forma de poder, e que o poder material e o poder ideacional estão intimamente relacionados.²⁹⁹

Com efeito, diversos estudos empíricos têm vindo a demonstrar que mesmo em temas tradicionais como os da segurança e defesa militar, é necessário analisar em simultâneo os aspectos materiais e ideacionais do poder.³⁰⁰

Para os construtivistas o poder é essencialmente um poder construído socialmente. Deste modo, o poder assenta na capacidade de reproduzir os significados subjectivos que constituem simultânea e reciprocamente as estruturas sociais e os seus actores. Ou seja, assenta nas práticas sociais que constantemente constroem, solidificam e reproduzem as identidades dos actores na política internacional. Assim, diferentes actores reproduzem diferentes identidades no jogo da política internacional e nas respectivas políticas externas. Desde logo, identidades como: a grande potência; o inimigo; o aliado; o não respeitador da democracia e dos direitos humanos, etc.

Deste modo, todo o comportamento em política externa só é possível e inteligível no âmbito de um contexto social inter subjectivo. Os diversos actores desenvolvem as suas relações com outros actores através da construção de identidades e das consequentes normas e práticas que vão mediar os seus comportamentos. Isto significa que mesmo uma visão mais centrada sobre o poder material da hierarquia

²⁹⁹ Esta concepção não é, aliás, nova, a articulação do nexa poder/conhecimento feita por Michel Foucault, bem como, a teoria da hegemonia ideológica de Antonio Gramsci, ou a diferenciação entre a coerção e a autoridade feita por Max Weber são, entre outros, percursos desta visão sobre o poder. Veja-se, GORDON, Colin, ed. – *Power/Knowledge: Selected Interviews and other Writings, 1972-1979*, by Michel Foucault. Sussex: Harvester Press, 1980; GRAMSCI, Antonio – *Selections from the Prison Notebooks*. Trad. e Ed. de Q. Hoare; G. N. Smith, New York: International Publishers 1992; WEBER, Max – *From Max Weber*. Ed. H. Gerth; C. W. Mils, New York: Oxford University Press, 1946.

³⁰⁰ ATKINSON, Carol – “Constructivist Implications of Material Power: Military Engagement and the Socialization of States, 1972–2000”, in *International Studies Quarterly*. Vol. 50, nº 3, 2006, pp. 509-537. PRICE, Richard; TANNENWALD, Nina - “Norms and Deterrence: The Nuclear and Chemical Weapons Taboos” in KATZENSTEIN – op. cit, 1996, pp. 114-152

estrutural anárquica do sistema internacional não pode ser inteligível sem as normas e as práticas sociais que, em última análise, constroem e institucionalizam *este* sistema egoísta de auto-ajuda internacional.³⁰¹

Na verdade, como refere David Dessler, não é a anarquia nem a distribuição de capacidades materiais que, por si só, e independentemente das suas normas e práticas, *socializa* os actores e dá sentido à estrutura do sistema internacional.³⁰² Neste sentido, é fundamental compreender as identidades dos actores através das *normas constitutivas* que as definem e das *normas reguladoras* que especificam as suas acções.³⁰³ Ou seja, para uma boa compreensão do comportamento ou acção em política externa de um determinado actor ou de uma determinada situação é indispensável compreendermos os factores culturais e ideacionais, as normas, as regras e as práticas sociais que constituem e constroem, simultaneamente, os actores e a estrutura na qual estão embebidos.

Ao contrário do neo-realismo, que pressupõe que todos os actores da política internacional tem um único poderoso e imutável factor identitário: o interesse próprio e egoísta dos Estados, o Construtivismo olha para a problemática identitária como um problema empírico que pode e deve ser teorizado em função dos contextos históricos. As identidades dos Estados emergem das suas interacções com diferentes ambientes sociais, simultaneamente domésticos e internacionais. Estas identidades constroem

³⁰¹ WENDT, Alexander – “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, in Op. cit..

³⁰² DESSLER, David - “What's at stake in the agent-structure debate?“, in *International Organization*, Vol. 43, nº 3, 1989, pp. 441- 473.

³⁰³ JEPPEPERSON, Ronald L., Alexander WENDT; KATZENSTEIN, Peter J – “Norms, Identity, and Culture in National Security”, in KATZENSTEIN, Peter, ed. – Op. Cit., 1996, p. 54. Como já referimos anteriormente, assumimos o conceito de normas através da perspectiva sociológica defensora de que estas desempenham duas funções essenciais, funções constitutivas e funções regulativas. Deste modo, em determinadas situações as normas operam como regras de comportamento que definem a identidade de um actor, o que significa que têm efeitos constitutivos da identidade desse actor. Noutras situações as normas operam como especificadoras do comportamento apropriado, o que significa que têm efeitos regulativos, pois definem e regulam padrões de comportamento adequado. Neste trabalho a nossa problemática normativa centra-se fundamentalmente na análise do papel regulativo (definição de padrões de comportamento adequado e conforme) e constitutivo (definição e construção de identidades) das normas. Isto não significa, obrigatoriamente, que quando nos referimos as normas internacionais elas não possam desempenhar estas duas funções de forma simultânea. Por outro lado, ainda, não significa que não possamos tocar na problemática das normas avaliativas (que se focam em questões morais), ou das normas práticas (que se focam nas melhores soluções comumente aceites, vulgo melhores práticas). Sobre as várias categorias das normas veja-se o número especial de *Millennium: Journal of International Studies*. Vol.22, nº3, 1993; CHECKEL, T. J. - “Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe”, in *International Studies Quarterly*. Vol. 43, 1999, pp. 83– 114; LEGRO, Jeffrey W. - “Which Norms Matter? Revisiting the ‘Failure’ of Internationalism,” in *International Organization*. Vol. 51, nº 1, 1997, pp. 31– 63. KRATOCHWIL - *Rules, Norms, and Decisions* .Op. Cit.; ONUF, - *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Op. Cit.

nacionalmente³⁰⁴ os Estados e são cruciais para podermos compreender melhor os processos políticos e a formação de interesses.

Para as abordagens racionalistas dominantes – *neo-r./neo-l.* – as identidades dos Estados e os seus interesses são encarados de uma forma homogénea e apriorística. Aqui, as identidades e os interesses dos Estados são tidos como certos e não problemáticos. Como bem salienta Robert Kehone: “institutional theory takes state’s conceptions of their interests as exogenous: unexplained within the terms of the theory (...) Nor does realism predict interests. This weakness of systemic theory, of both types, denies us a clear test of their relative predictive power”.³⁰⁵ Ao invés, as abordagens ligadas ao construtivismo social encaram as identidades e os interesses como incertos e como um fascinante problema a compreender. Por outras palavras, se o neo-realismo tende a assumir as identidades e os interesses dos Estados na política internacional como invariáveis ao longo do tempo e do espaço, o construtivismo, por seu lado, assume que as identidades e os interesses dos Estados são variáveis ao longo do tempo e do espaço. Ou seja, as identidades e os interesses dos Estados dependem, em larga mediada, do seu contexto histórico, social, cultural e político.

Deste modo, partindo da assumpção básica, segundo a qual os interesses são produtos das práticas sociais – aquilo a que Ted Hopf chama “the power of practice”³⁰⁶ – que mútua e simultaneamente constituem actores e estruturas, o construtivismo faz dos interesses uma das suas problemáticas centrais. Por outro lado, e uma vez que os interesses são, em última análise, produtos das identidades dos Estados, e que estas são

³⁰⁴ Com efeito, e ainda que com diferentes abordagens analíticas, vários autores demonstram a importância instrumental e identitária da construção social do nacionalismo. Veja-se GELNER, Ernst – *Nações e Nacionalismos*. Lisboa: Gradiva, 1994; ANDERSON, Benedict – *Imagined Communities*. London: Verso, 1983; HAAS, Ernst – “Nationalism: An instrumental Social Construction”, in *Millennium: Journal of International Studies*. Vol. 22, nº2, 199, pp. 505-545.

³⁰⁵ KEHONE, Robert – “Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War”, in BALDWIN, David, ed. – *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, 1993, p. 285. Com efeito, Kehone, sendo o líder do neoliberalismo institucional, tem um brilhantismo particular que lhe permite muitas das vezes uma abordagem sociológica, que ultrapassa a sua visão económica tradicional. Veja-se, por exemplo, a sua constatação sobre o falhanço das abordagens dominantes em contextualizar os interesses em KEHONE, Robert – “International Institutions: Two Approches”, in *International Studies Quarterly*. Vol. 33, 1988, pp 390-391; ou os seus apelos a uma visão sociológica dos interesses em KEHONE, Robert – “International liberalism Reconsidered”, in DUNN, John, ed. – *The Economic Limits to Modern Politics*. Cambridge University Press, 1990, p.183; e em KEHONE, Robert – “International Relations: Old and New” in GOODIN, Robert; KLINGEMANN, Hans-Dieter – *Op. cit.* 1996, p. 473; bem como, claro está, no seu *weberiano* “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework” in *Op. cit.*

³⁰⁶ HOPF, Ted – “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, in *International Security*. Vol. 23, nº 1, 1998, p. 177.

variáveis, o construtivismo tende a ser bastante céptico relativamente à ideia que os interesses são pré definidos e estáticos.³⁰⁷

Neste sentido, os interesses dos Estados não existem para serem *descobertos* por actores racionais com interesses nacionais auto-evidentes. Os interesses são construídos por um processo de interacção social.³⁰⁸ Daqui resulta que a questão essencial não seja somente a de *defender*³⁰⁹ o interesse nacional, mas antes, e sobretudo, a de *definir*³¹⁰ ou *construir*³¹¹ o interesse nacional. Isto, obviamente, não significa que o poder, entendido convencionalmente como capacidades materiais, não seja importante para as RI e APE. Sejam claros, todos os Estados, bem como outros actores políticos, procuram, indubitavelmente, obter poder material.

Com efeito, as assumpções parcimoniosas que o neo-realismo e o neo-liberalismo assumem e que podemos sintetizarem na fórmula: todos os Estados querem Poder, Segurança e Riqueza, não são de certeza incorrectas. Todavia, podemos com igual grau de certeza afirmar que estas assumpções, ainda que não sejam incorrectas, são claramente incompletas, podendo mesmo ser, em certos casos, tautologicamente mistificadoras.

Ora, a verdade é que para uma completa compreensão dos interesses e consequentes comportamentos dos Estados é necessário ir para além das explicações materiais da estrutura internacional: o famoso “poder estrutural”.³¹² É, pois, necessário investigar e compreender não apenas a estrutura internacional de poder material mas também a estrutura internacional de *significados colectivos*, de normas e práticas sociais existente.

Ou seja, se é verdade que os Estados *querem* Poder, Segurança e Riqueza, não é menos verdade que não podemos compreender o que os Estados *querem* sem

³⁰⁷ LEGRO, Jeffrey – “Culture and Preferences in the International Cooperation Two-Step”, in *American Political Science Review*, Vol. 90, nº1, 1996, pp. 118-137.

³⁰⁸ KATZENSTEIN, Peter - “Introduction: Alternative Perspectives on National Security”, in Op. Cit., p. 2.

³⁰⁹ KRASSNER, Stephen – *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and US Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1978.

³¹⁰ FINNEMORE, Martha – *National Interests in International Society*. Ithaca/London: Cornell University press, 1996.

³¹¹ WELDES, Jutta - “Constructing National Interests”, in *European Journal of International Relations*. Vol. 2, nº3, 1996, pp. 275-318.

³¹² GUZZINI, Stefano – “Structural Power: The Limits of Neo-realist Power Analysis”, in *International Organization*. Vol. 47, 1993, pp. 443-478. Para um bom balanço sobre a problemática do poder nas RI veja-se BALDWIN, David, - “Power and International Relations” in CARLSNAES W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. eds. – Op. cit., pp.177-191. Para abordagens interessantes e recentes veja-se NYE, Joseph - *Soft Power: The Means to Succeed in World Politics*. 2004; BARNETT, Michael, DUVALL, Raymond, eds. - *Power and Global Governance*, 2005 e o definitivo BERENSKOETTER, Felix; WILLIAMS, M.J., eds. - *Power in World Politics*. New York: Routledge, 2007.

compreendermos a estrutura social interna e internacional de que fazem parte.³¹³ Os Estados são actores sociais³¹⁴ que estão embebidos em densas redes sociais – nacionais, internacionais e transnacionais – que definem e moldam as suas percepções do mundo e dos papéis que desempenham nesse mundo. Neste sentido, os Estados são *socializados* a *quererem* determinadas coisas por estas redes onde os seus decisores e os seus públicos vivem e interagem socialmente.³¹⁵

Deste modo, para além da importância do papel desempenhado pelo contexto político interno e internacional na definição dos interesses dos Estados, é fundamental assumir que os interesses dos Estados também são definidos pelo contexto normativo internacional baseado na influência das normas³¹⁶ que disseminam as regras do comportamento correcto e adequado dos Estados. Este contexto normativo influencia o comportamento dos decisores, bem como das suas sociedades civis que, por sua vez, podem escolher e influenciar os seus decisores.

Por outro lado, o contexto normativo internacional é dinâmico e vai sofrendo alterações à medida que as normas e os valores internacionais aceites e legítimos mudam. Estas mudanças no contexto normativo internacional criam muitas vezes condições para alterações coordenadas e conjuntas nos interesses e comportamentos dos

³¹³ Partindo da assumpção que toda a vida é social, logo, a vida internacional é tão social como a vida nacional. Com efeito, ainda que vida internacional possa, de facto, ser menos formal e centralizada do que a nacional, ela não deixa de ser socialmente organizada e profundamente complexa de um ponto de vista normativo.

³¹⁴ ANDREWS, Bruce – “Social Rules and the State as Social Actor”, in *World Politics*. Vol. 27, nº4, 1975, pp. 521-540.

³¹⁵ FINNEMORE, Martha – *National Interests in International Society*. Ithaca/London: Cornell University Press, 1996, p. 2.

³¹⁶ De acordo com o construtivismo, a influência das normas depende fundamentalmente de duas condições. Primeiro, uma norma é tanto mais influente quanto maior for o seu grau de especificidade. Ou seja, quanto mais especificamente for clara a sua discriminação entre o comportamento apropriado e o inapropriado. Cf. LEGRO, - Op. Cit, 1997, p 34. Segundo, uma determinada norma é tanto mais influente no comportamento de um actor quanto maior for o seu grau de “commonality”. Ou seja, quanto maior for o nível de aceitação partilhada entre os actores do sistema internacional sobre qual o comportamento adequado. Cf. KEOHANE - Op. Cit, 1989, p. 4; LEGRO, - Op. Cit, 1997, p. 35. Deste modo, ao desenvolvermos uma explicação construtivista devemos prestar atenção às normas que claramente discriminam entre o comportamento adequado e inadequado e ao mesmo tempo têm um elevado grau de “commonality”. Ao nível interno, uma alta “commonality” é indicada pela institucionalização das normas na ordem constitucional do estado, bem como pelo consenso alargado entre os partidos políticos representados no parlamento. Ora, no nosso caso, foi precisamente isto que aconteceu. Ao nível internacional, a existência de uma aceitação partilhada de valores e normas sobre o comportamento adequado por um vasta maioria de Estados é considerada decisiva. Tratados, actos legais de organizações internacionais, acordos, e outros documentos similares aprovados por uma larga maioria de Estados podem ser um bom indicador das normas. Finalmente, quando as expectativas sobre valores e normas relativamente ao comportamento adequado são expressas internacionalmente e domesticamente de uma forma simultânea e apontam na mesma direcção, é expectável uma forte influência no comportamento do Estado. Ora, foi isso que parece ter acontecido com a indonésia, na aceitação do comportamento adequado, nomeadamente, uma autonomia, um referendo, uma força internacional de segurança para Timor. (conclusão?!)

Estados nas relações internacionais. Com efeito, para além das explicações convencionais da definição dos interesses dos Estados ligadas a pressões externas ou a exigências domésticas, Finnemore salienta que os interesses dos Estados podem ser fortemente moldados pela vivência partilhada das normas internacionais que estruturam e dão sentido as relações internacionais.³¹⁷

Deste modo, na esteira do modelo desenvolvido por Finnemore e Sikkink, é plausível o argumento que as normas têm um ciclo de vida que começa com uma “norm emergence”, que depois atinge um “tipping point” que, por sua vez, causa uma “norm cascade” que a acaba num processo de “internalization”.³¹⁸ Em geral é comum referir que o processo de internalização das normas pode resultar de um comportamento e hábito reiterado ou ainda de uma institucionalização legal.

Todavia, em face da nossa problemática e estudo de caso importa realçar que a internalização das normas acontece quando estas deixam de ser foco de discussão e passam a ser dadas como adquiridas quer pelos decisores quer pela opinião pública. Ou seja, quando as normas deixam de ser assunto de grandes disputas no debate público e adquirem a qualidade de assumpção geral por parte dos governos e sociedade temos um processo de internalização conseguido. Em última análise, ainda que com diferentes *timings* e diferentes graus de assumpção normativa, foi também isso que aconteceu com Timor relativamente a Portugal e sobretudo em relação à Indonésia pós Shuarto, bem como em relação aos Estados membros do conselho de segurança da ONU, após a crise humanitária que se seguiu à vitória da independência no referendo.

Com efeito, sobretudo relativamente a aceitação pelo governo Indonésio de um referendo, e mais tarde de uma força de intervenção da ONU o processo de crescente internalização normativa parece evidente. Este processo, aliás, também se pode observar relativamente à Austrália. Mais, no nosso caso interessa-nos compreender o processo de aprendizagem pelo qual as elites globais, os governantes e os agentes diplomáticos envolvidos assumiram e internalizaram as normas internacionais nas suas ideias, ou se quisermos nos seus *belief systems*.³¹⁹

³¹⁷ Veja-se os seus estudos em FINNEMORE, Martha - “Constructing Norms of Humanitarian Intervention”, in KATZENSTEIN, Peter, ed. – Op. Cit., 1996, pp. 153-185 e FINNEMORE, Martha – *National Interests in International Society*. Ithaca/London: Cornell University Press, 1996, pp. 34-127.

³¹⁸ FINNEMORE, Martha; Kathryn Sikkink – “International Norm Dynamics and Political Change”, in *International Organization*. Vol 52, nº4, 1998, pp. 887-917.

³¹⁹ SMITH, Steven - “Belief Systems and the Study of International Relations” in LITTLE, Richard; SMITH, Steven (eds.) - *Belief Systems and International Relations*. Oxford, Blackwell, 1988, pp. 11-36. GOLDSTEIN Judith; KEOHANE, Robert (ed. by) - *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. New York, Cornell University Press, 1993.

No modelo geral avançado por Finnemore e Sikkink, as várias fases do processo evolutivo das normas é caracterizado por diferentes actores, motivos e mecanismos de influência. Com efeito, a evolução e difusão das normas, como em muitos outros processos sociais, resulta de combinações complexas entre constrangimentos normativos, hierárquicos e instrumentais. Ora, no nosso caso particular como já salientamos, o fim da guerra-fria e a necessidade de construção de uma nova ordem internacional surge como uma janela de oportunidade para a questão timorense. Na verdade, a ascensão da questão timorense pode e deve ser compreendida à luz de uma evolução conduzida pela interacção entre factores de poder (instrumentais), factores normativos e pelas súbitas mudanças hierárquicas no sistema internacional.

Neste sentido, como procuraremos demonstrar na parte empírica do nosso trabalho, a emergência da questão de Timor não pode ser desligada da difusão do conjunto de normas relacionados com a democracia,³²⁰ eleições justas e livres e os direitos humanos. Estas normas interagiram com as mudanças do sistema internacional pós guerra-fria e criaram uma *necessidade* bem como uma *oferta* para uma *solução justa, e internacionalmente aceitável* para Timor.

Esta visão não material dos interesses tinha já sido, em certos aspectos, adiantada por alguns trabalhos reunidos no influente *Ideas and Foreign Policy* editado por Kheone e Goldstein.³²¹ Aqui, é sublinhado o carácter ideacional da formação dos interesses e das políticas e a importância decisiva que as ideias³²² têm quer ao nível dos agentes, quer ao nível da estrutura internacional.

Mesmo autores com uma visão racionalista como Jack Snyder sublinham o carácter ideológico e interpretativo das elites na definição dos interesses nacionais dos Estados que, em última análise, são o reflexo de coligações internas que reflectem os interesses paroquiais dos líderes políticos.³²³ Na mesma linha racionalista, Stepehn Walt

³²⁰ GLEDITSCH, Kristian Skrede; WARD, Michael D.- “Diffusion and the International Context of Democratization”, in *International Organization*. Vol. 60, nº 4, 2006, pp. 911-933,

³²¹ GOLDSTEIN Judith; KEOHANE, Robert – “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework” in GOLDSTEIN Judith; KEOHANE, Robert ed. - *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. New York: Cornell University Press, 1993, pp. 3-30.

³²² Todavia, e ainda que possamos dizer que na origem das normas estejam sempre um conjunto de ideias, as ideias são mais difíceis de operacionalizar. As ideias podem ter ou não ter implicações directas no comportamento dos actores, as normas por definição dizem respeito ao comportamento. Assim, mais do que as ideias, as normas são por excelência instrumentos de socialização. Elas não são só subjectivas elas são essencialmente *inter subjectivas* pois exigem a partilha e aceitação legítima de uma comunidade de actores.

³²³ SNYDER, Jack – *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambitions*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

não deixa de sublinhar a importância da ideologia na formação da percepção de interesses e políticas de segurança.³²⁴

Embora importantes, estas análises racionalistas encaram os factores ideacionais de uma forma instrumental e privilegiam invariavelmente as explicações materialistas sobre o poder. Todavia, como bem sustentam James March e Johan Olsen, as identidades, normas e ideologias não servem unicamente propósitos instrumentais. Com efeito, March e Olsen esclarecem que o comportamento dos actores políticos não é unicamente motivado em função dos objectivos a atingir, das alternativas e opções possíveis, e das regras de maximização ou satisfação. Esta equação de maximização utilitária, central para os modelos racionalistas acerca da política, pode não ser a única, ou a mais decisiva, no comportamento dos decisores políticos. O comportamento dos actores políticos é motivado também em função dos papéis e das normas que estabelecem e definem os padrões de comportamento adequado.

Deste modo, todo o comportamento político, desde o mais improvisado ao mais estratégico, está sempre embebido num ambiente social que constitui a identidade dos actores e dos seus interesses e que, por sua vez, molda as normas e práticas sociais que ajudam a definir os seus interesses.

Neste sentido, March e Olsen salientam que os processos políticos não são caracterizados simplesmente pelas escolhas e respectivas decisões, mas também, e de forma decisiva, pela criação e administração de visões interpretativas face a estas escolhas.³²⁵

Estes politólogos *institucionalistas*, apresentam uma importante contribuição para a compreensão do comportamento humano e consequentes processos e ordens políticas. Aquilo a que chamam lógicas de comportamento e que definem através de duas categorias principais que orientam a acção e o comportamento, a saber: “a logic of expected consequences”, e “a logic of appropriateness”.³²⁶

³²⁴ WALT, Stephen – *Revolution and War*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

³²⁵ Nas suas exactas palavras: “political process are as much concerned with managing interpretations and creating visions as they are with clarifying decisions (...) We are led to a perspective that challenges the first premise of many theories of politics, the premise that life is organised around choice. Rather, we might observe that life is not only, or primarily, choice but also interpretation.” MARCH, James; OLSON Johan - *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press, 1989, p. 51.

³²⁶ MARCH, James; OLSON Johan - “The Institutional Dynamics of International Political orders”, in *International Organisation*. Vol. 52, nº4, pp. 943-969.

Na primeira, *a lógica das consequências*, o decisor actua com base no cálculo das diferentes opções, escolhendo aquela que, aparentemente, é a mais eficiente para atingir os seus objectivos.

Na segunda, *a lógica do comportamento apropriado*, o decisor actua de acordo com as normas, sejam elas directamente derivadas de regras ou leis jurídicas, ou sejam elas derivadas do ambiente identitário e social do decisor.

Evidentemente que esta distinção entre duas lógicas de comportamento é um exercício teórico e científico que ajuda a justificar a sua explicação. Deste modo, o que March e Olsen sublinham é que o comportamento humano não pode ser explicado unicamente com base na visão tradicional racional-consequencialista. Com efeito, estes sociólogos políticos chamam a atenção para as diferentes e variadas motivações que conduzem o comportamento humano. Assim, defendem que: “Action is rule based, but only partly so. There is a great diversity in human motivation and modes of action. Behavior is driven by habit, emotion, coercion, and calculated expected utility, as well as interpretation of internalized rules and principles.”³²⁷ Ou seja, estes autores sublinham de forma inteligente que qualquer tentativa de explicar o comportamento humano deve ter em consideração a diversidade das motivações humanas e dos seus modos de comportamento, bem como ter em conta as relações e interligações entre diferentes lógicas de comportamento, em vez de se assumir como válida uma única e dominante lógica de comportamento.³²⁸

Daqui resulta que, em nossa opinião, uma visão mais *sociológica* sobre a explicação dos interesses não significa automaticamente a contradição ou a eliminação de uma visão mais *económica* sobre a explicação dos interesses. Significa, isso sim, que muitas vezes uma visão sociológica ajuda a complementar a visão económica dos interesses. Com efeito, como já vimos, a visão sociológica construtivista não assume os interesses aprioristicamente e introduz determinantes sociais³²⁹ que ajudam, de forma decisiva, a compreender a formação dos interesses.

Deste modo, a questão essencial que devemos colocar não é tanto a de saber se os interesses prevalecem sobre as normas e as identidades ou vice-versa, mas sim de

³²⁷ MARCH, James; OLSON Johan - “The logic of Appropriateness” in *ARENA Working Papers, WP 04/09*, University of Oslo, 2004, p. 17.

³²⁸ Cf. Ibidem, p. 19

³²⁹ Basicamente, seguindo Katzentsien, podemos dizer que existem dois tipos de determinantes sociais importantes: “the cultural-institutional context of policy” e “the constructed identity of states, governments, and other political actors”. KATZENSTEIN, Peter - “Introduction: Alternative Perspectives on National Security”, in Op. Cit., p. 4.

que modo as identidades e as normas influenciam a forma dos actores definirem os seus interesses.

Por outras palavras, a questão é saber se os interesses e as formas de poder podem ser explicados unicamente por factores materiais, e isoladamente dos factores ideacionais e normativos, ou se, pelo contrário, estes factores têm necessariamente de ser tidos em conta para compreendermos e explicarmos os processos políticos de formação de interesses e de implementação de políticas.

Clarificando, existem políticas e decisões de *poder bruto convencional* - *hard power*- ligadas por definição a um cálculo geoestratégico de factores materiais, óbvio. Mas não parece ser menos óbvio que a sua produção e os seus efeitos estejam envolvidos e relacionados com ambientes e categorias ideacionais. Isto significa que uma visão sofisticada sobre o poder não pode assumir uma separação dicotómica entre o poder e as ideias. Por isso Jepperson, Wendt e Katzenstein chamam a atenção para que: “It makes little sense to separate power and culture as distinct phenomena or causes: material power and coercion often derive their causal power from culture. (...) The issue is what accounts for power, not whether power is present.”³³⁰

Por isso, já anteriormente, John Ruggie tinha equiparado a importância do “legitimate social propose” à importância do “hegemonic power” na explicação da formação da ordem económica internacional do pós guerra.³³¹ Na verdade, é impossível não reconhecer a componente ideacional que, transposta nos valores e normas liberais, embeberam o poder hegemónico norte-americano e que se tornaram essenciais no resultado final de construção de uma ordem económica liberal pós-1945.

Com efeito, acumulam-se os estudos nas áreas da segurança,³³² dos estudos comparados,³³³ e da APE³³⁴ que, embora com diferentes abordagens, demonstram que a

³³⁰ JEPPERSON, Ronald L., Alexander WENDT; KATZENSTEIN, Peter – “Norms, Identity, and Culture in National Security”, in KATZENSTEIN, Peter, ed. – Op. Cit., 1996, p. 40.

³³¹ RUGGIE, John – “International Regimes, Transactions, and Change: Embed Liberalism in Post-war Economic Order”, in KRASNER, Stephen, ed. - *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983, pp. 195-232.

³³² JOHNSTON, Alistair – *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Ming China*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

³³³ HALL, Peter- *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989.

³³⁴ KATZENSTEIN, Peter – *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 1985. GOLDSTEIN, Judith – *Ideas, Interests, and American Trade Policy*. Ithaca: Cornell University Press, 1993; KUPCAHN, Charles- *The Vulnerability of Empire*. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

institucionalização das ideias³³⁵ - em organizações internacionais, escolas de pensamento, ideologias, regras, leis, burocracias governamentais – têm uma importância fundamental na determinação das políticas.

Todos estes argumentos concorrem para a nossa síntese conclusiva sobre esta problemática. Assim, podemos dizer que, em primeiro lugar, os factores ideacionais e normativos são cruciais para a análise política e não significam necessariamente uma abordagem idealista ou irracional. Pelo contrário, é essencial reconhecer que as ideias, a cultura, a identidade, as normas e as ideologias estão intimamente ligadas à construção do poder político, económico e militar.³³⁶

Em segundo lugar, factores ideacionais, normalmente institucionalizados através das normas, quer ao nível interno quer ao nível internacional, definem a identidade dos Estados e dos actores políticos. A identidade dos Estados varia no tempo e no espaço afectando, deste modo, os interesses e as políticas dos Estados. Neste sentido, a abordagem aos interesses e as identidades é análoga a abordagem que o construtivismo social faz relativamente à estrutura, agência e anarquia. Os Estados são apresentados como actores políticos que possuem um maior manancial de opções de acção do que é normalmente assumido pelo neo-realismo.

Deste modo, podemos dizer, parafraseando Steve Smith, que a política externa é aquilo que os Estados fazem.³³⁷ Todavia, importa sublinhar que aquilo que os Estados fazem irá ser fortemente condicionado por estruturas sociais que são mutuamente criadas pelos Estados e pela agência das práticas sociais dos decisores políticos na construção das estruturas políticas e institucionais internacionais. Daqui resulta que a visão do mundo construtivista é caracterizada por um sistema internacional onde as suas unidades políticas têm mais agência. Esta agência significa que as escolhas e acções dos actores são altamente influenciadas e constrangidas pelas redes de compreensão e significados colectivos, normas e práticas sociais, bem como pelas identidades e interesses de outros actores com que se relacionam em contextos históricos particulares.

Ora, precisamente o contexto histórico particular do Estado português sugere que pode ser interessante e importante complementar as análises tradicionais mais

³³⁵ SIKKINK, Kathryn - "The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe", in Goldstein, Judith, Robert O. Keohane - *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Cornell University Press. 1994, pp. 139 - 172.

³³⁶ Veja-se, ATKINSON, CAROL - "Constructivist Implications of Material Power: Military Engagement and the Socialization of States, 1972-2000", in *International Studies Quarterly*. Vol. 50, nº 3, 2006, pp. 509-537.

³³⁷ SMITH, Steve - "Foreign Policy Is What States Make of It: Social Construction and International Relations Theory", in KUBALKOVA, Vendulka, ed. - Op. cit., 2001, pp. 38-55.

racionalistas, com análises mais compreensivas e construtivistas que façam apelo a uma explicação que, sem deixar de ter em conta os factores materiais, possa utilizar os factores ideacionais como instrumentos essenciais da explicação da política externa portuguesa contemporânea. Ou seja, o caso de Portugal é um exemplo claro - até especial- de como uma importante transformação política interna significou uma redefinição identitária de que resultou numa mudança de interesses e preferências na sua política externa. Na verdade, é hoje aceite com naturalidade que não podemos compreender a política externa de um Estado sem ter em conta a sua origem interna, ou seja, as suas variáveis políticas domésticas. Por outro lado, é também pacífica a importância que os actores-chave e as elites desempenham na formação de políticas públicas onde, naturalmente, a política externa não é excepção.

Na verdade, a construção da política externa de um Estado representa um complexo processo de interacção entre o ambiente interno e o ambiente internacional. Com efeito, na sua origem doméstica, as elites nacionais transportam consigo um conjunto de ideias, mais ou menos elaboradas, sobre a política externa do seu país que podemos designar de doutrinas. Estas doutrinas são, invariavelmente, influenciadas por questões identitárias normalmente embebidas em mitos culturais, símbolos, valores, crenças, tradições geopolíticas e discursos históricos.

À medida que estas elites interagem com o ambiente internacional, começam a adquirir conhecimento das normas internacionais bem como uma *compreensão* das políticas, preferências e práticas que os líderes e elites internacionais estabelecem entre si. Ora, o conhecimento destas normas internacionais - ou seja o conjunto de regras, leis e práticas que, em última análise, estruturam a política internacional e ajudam a explicar a natureza e o modo de funcionamento da sociedade internacional - e a sua relação com as suas políticas externas apresentam-se às elites nacionais como opções de conformidade ou desconformidade. Ou seja, a política externa de um Estado pode rejeitar a estrutura normativa da sociedade internacional e assumir um conjunto de preferências e interesses que não são conformes às normas internacionais. Quando isto acontece o Estado tende a ter uma política externa isolacionista, ou *especial*³³⁸ que, de

³³⁸ *Especial* era a forma como em Portugal muitos dos decisores políticos e agentes diplomáticos explicavam a política externa portuguesa imperial, não conforme com as normas internacionais. Veja-se por exemplo CARVALHO, Henrique Martins de - “A Integração Europeia, Movimentos Nacionalistas e Internacionalistas”, in *Separata da publicação Pontos de Doutrina*. Coimbra, Edições da Comunidade Distrital de Coimbra, 1967, pp. 20-25. Sobre este assunto veja-se MENDES, Pedro - *Portugal e a Europa Comunitária: Factores de Afastamento e Aproximação da Política Externa Portuguesa (1970-1978)*, Tese de Mestrado, Lisboa: ISCTE, 2001.

qualquer forma, sofrerá consequências negativas por estar em desconformidade com as normas internacionais. Ao contrário, as elites políticas podem alterar as ideias sobre a sua política externa e elaborar uma nova doutrina que seja conforme com as normas internacionais.

Deste modo, as elites políticas podem optar por uma reconstrução das ideias políticas e dos consequentes interesses das suas políticas externas de modo a ultrapassarem as consequências negativas relativas a não conformidade com as normas internacionais e passarem a utilizar a conformidade com as normas internacionais como mais um argumento para tentarem maximizar os seus interesses, o que, como iremos analisar, parece ter sido o caso com a transição democrática indonésia.

Por outro lado, importa sublinhar que temos um interesse particular em compreender o modo como os decisores percebem os factos e fundamentos da política externa portuguesa face a Timor, nomeadamente o processo de aprendizagem e evolução dos seus interesses e preferências ao longo do tempo histórico analisado. O que no nosso caso não pode ser desligado da evolução interna do sistema político português e da consequente reconstrução da sua identidade política. Isto significa que este trabalho tem como objectivo analisar a continuidade e mudança das percepções dos actores sobre a política externa portuguesa. Interessa-nos, nomeadamente compreender o modo como os decisores interpretaram e perceberam as funções e papéis que desempenharam na política externa portuguesa face a Timor.

Para uma melhor operacionalização da problemática relativa à ligação entre percepções da identidade e comportamentos na política externa portuguesa, iremos utilizar o conceito de *imagem cultural do actor*³³⁹. A imagem cultural do actor diz respeito ao conjunto de ideias e normas que formatam a sua percepção sobre determinado problema e que fatalmente vão exprimir a sua visão sobre o seu

³³⁹ Esta nossa concepção procura conjugar a três importantes legados teóricos, por um lado a vertente das percepções e a *imagens*, por outro lado a vertente da cultura política, nomeadamente a componente relativa à cultura institucional dos agentes e decisores políticos, e por outro lado a forma de aprendizagem e evolução dos processos de construção das identidades e interesses pelos agentes e decisores. Veja-se BOULDING, Kenneth, E. - "National Images and International Systems" in ROSENNAU, James (ed.), 1969, op. cit. pp. 422-431; JARVIS, Robert - *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, Princeton University Press, 1976. Aqui a cultura é assumida numa perspectiva abrangente segundo a qual as identidades individuais e colectivas estão interligadas e acabam por produzir significados colectivos que influenciam e emolduram a acção política. Em política externa o conceito de cultura pode ser caracterizado como "broad and general beliefs and attitudes about one's own nation, about other nations, and about the relationships that actually obtain or that they should obtain between the self and other actors in the international arena" Veja-se VERTZEBERGER, Yaacov Y. I. - *The World in their Minds: Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decision-making*. Stanford, Stanford University Press, 1990, (aqui p. 268).

comportamento expectável através da definição de linhas de orientação e acção em política externa. Pode ser entendido como um “road map”³⁴⁰ em que os actores confiam e utilizam para simplificar e facilitar a compreensão de uma realidade complexa como é a política e a ordem internacional.

Deste modo, na esteira de Judith Goldstein e Robert Kheone, assumimos que as ideias têm um poder explicativo específico, mas refinamos a sua concepção ao introduzirmos a importância dos efeitos constitutivos das ideias e das normas na percepção e identidade dos actores e na consequente definição dos seus interesses e preferências. Com esta abordagem procuramos incorporar a análise da identidade nacional numa perspectiva sócio-cognitiva da política externa.

Como vimos as normas dizem respeito a um padrão de comportamento apropriado dos actores de acordo com uma determinada identidade,³⁴¹ e são uma categoria conceptual imprescindível para a compreensão dos fenómenos da política externa dos estados e das relações internacionais. No decorrer deste trabalho utilizamos os conceitos de normas e ideias de uma forma alternada e muitas vezes com um significado semelhante. Sobretudo aquilo que designamos por factores ideacionais, incorporam as ideias e as normas de forma interligada e muitas vezes indistinta. Todavia, temos consciência que as ideias podem permanecer individuais e privadas e, por isso, podem, ou não, ter implicações comportamentais directas na formulação das políticas externas dos Estados, ao passo que as normas são sempre colectivas e um produto de comportamentos humanos públicos.³⁴² Todavia, apesar deste preciosismo científico nós assumimos, ao longo de todo o trabalho, que as ideias dos políticos e dos humanos em geral sempre que envolvidos em processos políticos contam e têm consequências comportamentais.³⁴³ Na verdade, como bem salienta Wendt não

³⁴⁰ GOLDSTEIN Judith; KEOHANE, Robert (ed. by) - *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. New York, Cornell University Press, 1993, p. 3.

³⁴¹ FINNEMORE; SIKINK - “International Norms Dynamics”. Op. cit. p. 891.

³⁴² GOLDSTEIN; KEOHANE, - Op. cit., 1993. HERMAN, Richard; SHANNON, Vaughn - “Defending International Norms: The Role of Obligation, material Interest, and perception in Decision making”, in *International Organization*. Vol. 55, nº3, pp.621-654.

³⁴³ Sobre a importância das ideias veja-se YEE, A. S. - “The causal effects of ideas on policies”, in *International Organization*. Vol. 50, nº 1, 1996, pp.69-108. PARSONS, C. - “Showing Ideas as Causes: The Origins of the EU”, in *International Organization*. 56:1, 2002, pp. 47-84. TANNENWALD, Nina; WOHLFORTH, William - “Introduction: The Role of Ideas and the End of the Cold War”, in *Journal of Cold War Studies*. Vol 7: 2, 2005, pp. 3-12. TANNENWALD, Nina - “Ideas and Explanation: Advancing the Theoretical Agenda”, in *Journal of Cold War Studies*. Vol 7: 2, 2005, pp. 13-42. Para uma interessante e recente análise do papel das ideias, nomeadamente como “cognitive ideas”, ideias constitutivas dos interesses, e “normative ideias”, ideias que fazem apelo a valores, e a sua importância discursiva e articulação com o ambiente político e a decisão veja-se SCHMIDT, Vivian - Discursive

podemos esquecer o papel constitutivo das ideias na defenição dos próprios interesses. Ou seja, o significado do poder e de muitos dos seus interesses a ele associados não podem ser desligados das ideias, pois eles são em larga medida funções materializadas de ideias.³⁴⁴

Deste modo, como o nosso caso demonstra, quer ao nível dos decisores políticos e agentes diplomáticos, quer ao nível de cidadãos da sociedade civil organizada (ONGs, movimentos organizados, etc.) quer, finalmente, ao nível dos cidadãos da sociedade civil espontânea (manifestações, eleições, etc.) as ideias são sempre importantes guias comportamentais e com importantes consequências na explicação da formulação das políticas externas dos Estados, quer ao nível individual, (valores, percepções e imagens culturais) quer ao nível institucional (doutrinas governamentais, direito e regras internacionais).

Neste quadro, e num esforço de sistematização, podemos afirmar que o nosso modelo de análise assume quatro pressupostos teóricos básicos.

Primeiro, os agentes fundamentais na política externa são os decisores, indivíduos que actuam num determinado contexto social – no governo nacional, na sociedade nacional, ou em instituições internacionais.

Segundo, os interesses e as preferências dos governos tem de ser compreendidas não só como resultado de pressões das estruturas domésticas e dos seus respectivos processos de construção de coligações em resposta a exigências sociais internas, mas também tendo em conta o seu contexto identitário, bem como os factores (materiais e ideacionais) internacionais, nomeadamente a estrutura de poder e a estrutura normativa da ordem internacional.

Terceiro, as ideias – valores, ideologias, imagens perceptivas, conhecimento, identidade, normas – são factores consequenciais de causalidade nas relações internacionais, nomeadamente no que diz respeito à definição dos interesses, preferências e escolhas dos Estados.

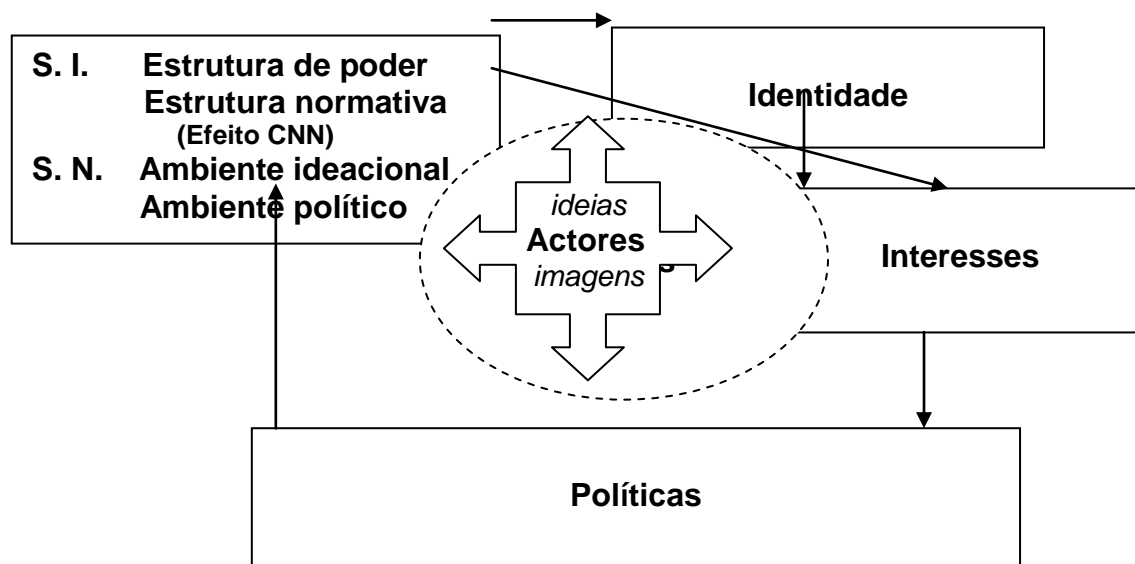
Quarto, a estrutura da ordem internacional é social, estando em permanente possibilidade de *construção* através das instituições internacionais que a compõem e, portanto, está de uma forma dinâmica e contínua a apresentar sucessivos constrangimentos e oportunidades aos seus actores.

Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse”, in *Annual Review of Political Science*. Vol. 1, nº1, 2008, pp.303-326.

³⁴⁴ WENDT, Alexander - *Social Theory of International Politics*. Op. cit., p. 96, e o seu desenvolvimento nas pp. 113-138.

Em síntese, a construção da política externa dos Estados é sempre o resultado deste complexo processo interactivo entre sociedade internacional (S.I.) e sociedade nacional (S.N.) onde o papel da identidade, das ideias e das normas internacionais, influenciam decisivamente a concepção dos actores sobre os seus interesses e preferências e, consequentemente, as decisões que têm de tomar em política externa.

Modelo de *construção* da política externa dos estados.



2.4. A problemática do dinamismo e da mudança em política externa

As políticas externas dos Estados tendem a ser mais marcadas pela continuidade do que pela mudança.³⁴⁵ Com efeito, uma vez que grande parte das determinantes tangíveis da política externa dos Estados tendem a permanecer constantes durante largos períodos de tempo, o espaço para grandes mudanças na política externa é normalmente limitado.

Por outro lado, os decisores tendem a adoptar uma disposição cautelosa e conservadora relativamente à possibilidade de introduzir mudanças na *tradicional política externa* do seu Estado. Na verdade, os decisores hesitam bastante quando confrontados com a possibilidade de alterar a sua *tradicional* política externa pois sabem que as consequências podem ser imprevisivelmente negativas. Como bem referiu o presidente norte-americano, John F. Kennedy, “Domestic policy can only defeat us, foreign policy can kill us”.³⁴⁶

A problemática sobre o dinamismo e a mudança na Política Internacional, e na Política Externa, foi relativamente ignorada até ao fim da guerra-fria. Defendia-se então que era mais importante e prioritário compreender os aspectos estáticos da política internacional. Isto porque só compreendendo em primeiro lugar a estabilidade se poderia posteriormente avançar para a compreensão mais complexa dos aspectos dinâmicos da política internacional.³⁴⁷ Outra justificação para a desvalorização do estudo da mudança residiu na grande preocupação com a estabilidade polar da guerra-fria, bem como à exagerada confiança sobre os efeitos estabilizadores da interdependência.³⁴⁸

Claro que estas ideias assentavam numa concepção ideológica que favorecia o estudo da estabilidade, bem como na convicção, mais ou menos geral, sobre a impossibilidade de se conseguir obter generalizações científicas sobre a mudança.

Deste modo, podemos dizer que existe uma clara diferenciação histórico-temporal na literatura sobre esta problemática. Inicialmente, na época da consolidação

³⁴⁵ ROSATI, Jerel; HAGAN Joe - “Emerging issues in research on foreign policy restructuring”, in ROSATI, J.; HAGAN J.; SAMPSON, M. (eds.) - *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*. Columbia: University of South Carolina Press, 1995, pp 276–277.

³⁴⁶ Citado em WILDAVSKY, Aaron - “The two presidencies”, in THEODOULOU, Stella; CAHN, Matthew (eds), - *Public Policy: Essential Readings*. New Jersey: Prentice Hall, 1995, p 250.

³⁴⁷ GILPIN, R - *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.4-6, 1981.

³⁴⁸ HOLSTI, Kalevi (ed.) - *Why Nations Realign. Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*. London: George Allen and Unwin. 1982, p.8.

da guerra-fria, temos uma literatura residual ou inexistente, depois, no início da década de oitenta³⁴⁹, temos uma literatura emergente e, finalmente, após o fim da guerra fria, uma literatura que, embora em termos comparativos seja pequena, teve uma clara propensão ascendente.

Com efeito, não terá sido por acaso que o Presidente da International Studies Association (ISA), Charles Herman, tenha decidido escolher a mudança na política externa como tema para apresentar na convenção anual da ISA de 1989.³⁵⁰ Na verdade, enquanto durante a guerra-fria a *mudança* parecia ser uma problemática a evitar,³⁵¹ com o fim da guerra-fria a mudança passou a ser uma problemática incontornável.³⁵²

Deste modo, vários trabalhos importantes se debruçaram sobre diferentes aspectos da mudança, nomeadamente sobre qual o seu impacto na compreensão e previsão da política internacional e das relações internacionais em geral.³⁵³

Porém, no presente trabalho interessa-nos, sobretudo, a mudança em política externa. Aqui, sobressaem os trabalhos de Kjell Goldmann,³⁵⁴ do já referido Charles Herman,³⁵⁵ de Walter Carlsnaes,³⁵⁶ de Jerel Rosati, de Joe Hagan e colegas,³⁵⁷ e de Jacob Gustavsson.³⁵⁸

³⁴⁹ Aqui, os trabalhos mais importantes são HOLSTI – op. cit. 1982, GOLDMANN, K. - “Change and Stability in Foreign Policy: Détente as a Problem of Stabilization”, in *World Politics*, Vol. 34, nº 2, 1982, pp. 230-266; GOLDMANN, K. - *Change and Stability in the International System. The Problems and Possibilities of Détente*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1988.

³⁵⁰ Esta Presidential Address, apresentada na trigésima convenção da ISA em Londres em Março de 1989, será posteriormente editada como HERMANN, C. - “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”, in *International Studies Quarterly*. Vol. 34, nº1, 1990. pp. 3-21.

³⁵¹ Cf. Barry; JONES R. J. (eds.) - *Change and the Study of International Relations: The Evaded Dimension*. London: Frances Pinter. 1981.

³⁵² Veja-se, por exemplo, os trabalhos incontornáveis de KOSLOWSKI, R.; KRATOCHWIL F. - “Understanding Change in International Politics: The Soviet Empire’s Demise and the International System”, in *International Organization*. Vol. 48, 1994, pp. 215-248; KRAMER, M. - “Ideology and the Cold War”, in *Review of International Studies*. Vol. 25 1999, pp. 539-576; KRATOCHWIL, F. - The Embarrassment of Changes: Neorealism as the Science of Real-politik without Politics. *Review of International Studies*. Vol. 19, 1993, pp. 63-80.

³⁵³ LEBOW, Richard Ned; RISSE-KAPPEN, Thomas eds. - *International Relations Theory and the End of the Cold War*, Op. cit. HERMANN, R. K., AND R. N. LEBOW, eds. - *Ending the Cold War: Interpretations, Causation, and the Study of International Relations*. New York: Palgrave MacMillan, 2004. Veja-se também os clássicos ROSENAU, James - *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. ROSENAU, James - *Turbulence in World Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990. RUGGIE, John “Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations”, in *International Organization*. Vol. 47, nº4, 1993, pp.140-174.

³⁵⁴ GOLDMANN, K. - “Change and Stability in Foreign Policy: Détente as a Problem of Stabilization”, in *World Politics*, Vol. 34, nº 2, 1982, pp. 230-266; GOLDMANN, K. - *Change and Stability in the International System. The Problems and Possibilities of Détente*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1988.

³⁵⁵ HERMANN, C. - “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”, in Op. cit. 1990.

³⁵⁶ CARLSNAES, Walter - “On Analysing the Dynamics of Foreign Policy Change: A Critique and Reconceptualization”, in *Cooperation and Conflict*. Vol. 28, nº 1, 1993, pp. 5-30.

A ideia central presente em toda esta literatura é que a política externa tende a ser rígida. Na verdade, é comum constatar-se que quando se define e se poem em marcha uma determinada opção em política externa a inércia institucional e os interesses instalados produzem efeitos estabilizadores que, invariavelmente, conduzem a fortes obstáculos e resistências à mudança.³⁵⁹ Neste sentido, um dos principais objectivos analíticos deste trabalho prende-se com a possibilidade de compreender como, e em que circunstâncias, estes obstáculos podem ser ultrapassados, criando, deste modo, uma oportunidade para a mudança na política externa dos Estados.

É verdade que existe um conjunto crescente de literatura teórica dedicada à problemática da mudança na política externa que tem conseguido produzir interessantes modelos analíticos.³⁶⁰ O mesmo já não se poderá dizer quanto as suas aplicações empíricas. Ou seja, os estudos empíricos sobre mudança em política externa são claramente inferiores em quantidade e qualidade quando comparados com os trabalhos teóricos.

Uma síntese da literatura demonstra-nos que a ocorrência simultânea de três condições particulares pode facilitar uma mudança em política externa. Ou seja, existem três condições que são especialmente favoráveis a mudança, a saber: mudanças importantes na estrutura internacional; mudanças estratégicas ao nível da liderança política; e a presença de um qualquer tipo de crise.

De qualquer modo, importa sublinhar que embora as condições estruturais possam proporcionar pressões para a mudança, elas, por si só, não fazem as mudanças acontecerem. Com efeito, para as condições estruturais poderem influenciar de forma decisiva o desfecho dos acontecimentos, elas necessitam de ser percepcionadas e assumidas pelos agentes políticos. Estes, normalmente indivíduos com uma orientação reformista e inovadora, conseguem reconhecer a oportunidade do momento e lançar uma proposta política que favoreça a mudança.

³⁵⁷ ROSATI, J.; HAGAN J.; SAMPSON, M. (eds.) - *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*. Columbia: University of South Carolina Press. 1995.

³⁵⁸ GUSTAVSSON, Jakob - *The Politics of Foreign Policy Change Explaining The Swedish Reorientation On Ec Membership* Lund: Lund University Press. 1998; GUSTAVSSON, J. - “How Should We Study Foreign Policy Change?”, in *Cooperation and Conflict*. Vol. 34, nº1, 1999, pp. 73-9.

³⁵⁹ ETHEREDGE, L., S. - *Can Governments Learn?*. London: Pergamon, 1985; GOLDMANN, K., - Op. cit. 1982; GOLDMANN, K., - Op. Cit, 1988. HERMANN, C. - Op. Cit 1990.

³⁶⁰ Sobre estes modelos veja-se ROSATI Jeral - “Cycles in foreign policy restructuring: the politics of continuity and change in US foreign Policy” in ROSATI, J.; HAGAN J.; SAMPSON, M. (eds.) - Op. Cit.; HERMANN, C. - “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”, in Op. Cit. 1990; GUSTAVSSON, J. - Op. Cit., 1999; SRIDHARAN, Kripa - “Explaining the phenomenon of change in Indian foreign policy under the National Democratic Alliance Government”, in *Contemporary South Asia*. Vol. 15, nº1 2006, pp. 75-91.

As hipóteses de sucesso destas propostas políticas inovadoras serão tanto mais altas quanto mais estiverem ligadas a um qualquer tipo de situação de crise. De facto, as situações de crise tendem a proporcionar desbloqueamentos institucionais e a aumentar a margem de manobra dos actores no sentido de estes assumirem jogadas políticas mais arriscadas e inovadoras.

Naturalmente, os fenómenos de mudança em política externa não são todos semelhantes. Existem vários tipos e graus de mudança. Ou seja, a mudança, ela própria, é variável quer relativamente a sua dimensão quer relativamente ao seu âmbito. É neste sentido que Herman apresenta uma tipologia útil, que contempla quatro níveis graduais de mudança. O primeiro, a *mudança por ajustamento*, representa pequenas alterações efectuadas ao nível da implementação das políticas. O segundo, a *mudança programática*, implica uma alteração nos meios ainda que os objectivos se mantenham os mesmos. O terceiro, a *mudança do problema/objectivo*, implica que os próprios objectivos são alterados. O quarto e último, a *mudança na orientação internacional*, implicam mudanças estruturais no Estado fazendo com que este altere não uma política ou problema específico da sua política externa, mas toda a sua orientação geral face às relações internacionais.³⁶¹

Agora, a grande questão que se coloca sempre que se estuda a mudança em política externa é: Em que condições as mudanças ocorrem?

Ora, esta não é, seguramente, uma pergunta de fácil e óbvia resposta. Até porque, uma coisa é a elaboração de algumas ideias básicas, gerais e abstractas, sobre as condições que podem levar a mudança em política externa. Outra, substancialmente diferente, é a formulação de proposições concretas sobre quando e como estas mudanças poderão estar próximas de ocorrer. A ausência destas proposições é, na realidade, um dado comum na literatura.

Com efeito, se, por um lado, existem várias discussões teóricas sobre os factores e os processos explicativos envolvidos na mudança, por outro, não existe um número equivalente de proposições concretas de quando e como é que efectivamente se despoleta a mudança em política externa. O que só vem evidenciar as dificuldades sobre o estudo da mudança. Na verdade, é muito mais simples apresentar uma explicação sobre como uma determinada situação se mantém, do que uma explicação sobre quando e como essa situação se transformará numa completamente nova e diferente. O que

³⁶¹ HERMANN, C. - "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", in Op. cit. 1990. p. 5.

implica que a maioria da literatura recente sublinhe a necessidade de um caminho teórico indutivo. Ou seja, em vez de uma estratégia dedutiva de formulação de princípios teóricos apriorísticos é desejável que a teoria sobre a mudança avance com base no aumento de estudos de caso concretos.

Neste sentido, e apesar do reconhecimento das dificuldades, acreditamos ser possível conjugar princípios teóricos gerais de mecanismos básicos de causalidade na mudança da política externa dos Estados com a especificidade concreta do nosso caso, ou seja, da mudança na política externa de Portugal, e dos Estados-chave internacionais, face a Timor. O que nos leva a tentar encontrar ideias mais específicas sobre a mudança.

Ora, uma dessas ideias pode ser encontrada na literatura sobre o estudo das reformas políticas no domínio interno ou doméstico. Com efeito, uma das noções mais populares na análise dos processos de reforma de políticas internas é a de “janelas de oportunidade”. As “janelas de oportunidade” são momentos de oportunidade que proporcionam a introdução de reformas que de outra forma dificilmente seriam possíveis.

Inicialmente, formulada por Roger Kingdon esta noção tem a sua origem nas “space windows”³⁶², ou seja, naqueles momentos particulares no espaço e no tempo onde existe uma combinação perfeita de condições, ou se quisermos numa excepcional *conjugação dos astros*. Em claro contraste com as visões mais tradicionais e racionalistas da compreensão dos processos políticos, -que tendem a ver a mudança política como um suave ajustamento à alteração das circunstâncias do ambiente internacional - a análise de Kingdon é mais dinâmica e tenta integrar o elemento agencial da mudança.

Deste modo, Kingdon chama para o centro da análise o “policy entrepreneur”. Este “empreendedor político”, que tanto pode estar situado dentro como fora do governo, caracteriza-se por ter uma forte convicção e empenho em proceder a uma determinada reforma. Assim, quando, através de várias e simultâneas alterações das circunstâncias, se atinge o momento indicado, - aquilo a que Kingdon’s chama a relação entre “the problem stream” e “the political stream”, - os empreendedores políticos agarram a oportunidade e introduzem a sua ideia na agenda política, convencendo os outros actores políticos de que a sua ideia é a solução ideal para o problema em questão.

³⁶² KINGDON, R. - *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown/Company, 1984, especialmente pp. 174 e segs.

Importa ainda salientar que as “janelas de oportunidade” se caracterizam por uma singularidade temporal muito limitada. Ou seja, como bem sublinha Kindgon, as condições favoráveis não se mantêm por muito tempo, o que significa que as acções decisivas têm de ser tomadas rapidamente sob o risco de nunca mais serem possíveis.³⁶³

Posteriormente, John Keeler³⁶⁴ introduz uma série de novas sugestões às ideias de Kindgon sobre as janelas de oportunidade. Aqui convém referir que Keeler chama a atenção para a importância particular que as situações de crise têm na mudança política.³⁶⁵ Com efeito, as situações de crise³⁶⁶ estão associadas a sentimentos de insegurança e urgência que, muitas vezes, proporcionam desbloqueamentos nas estruturas institucionais e possibilitam, deste modo, que actores políticos fortemente determinados consigam anular interesses instalados e ultrapassar a natural inércia institucional.

Ora, se conjugarmos estas ideias com as dos empreendedores de normas internacionais temos o *background* teórico geral para o nosso caso. Com efeito, quer a concepção das janelas de oportunidade, originária da política interna, quer a concepção das normas internacionais, originária da política internacional, são úteis para a nossa análise da mudança em política externa.

Importa, todavia, assinalar que apesar de - como já vimos, quando abordamos a problemática A-E - somente através da análise conjugada dos actores e dos seus ambientes podemos obter uma boa APE, somos defensores que os actores individuais devem assumir um papel fulcral nas estratégias de investigação em APE. Com efeito, toda a acção que ocorre entre os diversos actores das relações internacionais, tradicionalmente relações entre e através de Estados, está ancorada em decisores humanos. Neste sentido, a base das RI é a mesma de todas as ciências sociais, e pode ser apresentada através da célebre aforismo de Espinosa: “*Interessam-me os actos humanos, não para rir-me deles, nem para deplora-los, nem sequer para os detestar. Mas simplesmente para compreendê-los*”.

Deste modo, também em política externa nos interessam os actos humanos, sobretudo, para os compreendermos. Ou seja, o essencial é a compreensão das formas como os decisores humanos percebem e reagem ao meio ambiente que os rodeia.

³⁶³ KINGDON, R. - *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Op. Cit., 1984, p. 178.

³⁶⁴ KEELER, J T S - “Opening the Window for Reform”, in *Comparative Political Studies*. Vol. 25, nº4, 1993, pp. 433-486.

³⁶⁵ Ibidem, p. 436.

³⁶⁶ Por definição as situações de crise comportam três características fundamentais: (1) a percepção de ameaça (2) a incerteza sobre o resultado e (3) a falta de tempo.

Dito de outra forma, é na compreensão e explicação do modo como os decisores constroem e são construídos pelo ambiente -aquilo a que costumamos chamar mundo real - que residem as questões centrais da investigação dos cientistas sociais, incluindo, naturalmente, os das RI e da APE. Deste modo, uma boa análise da política externa não pode tratar o decisor de forma exógena.

Todavia, como todos sabemos, grande parte dos trabalhos teóricos das correntes dominantes em RI assumem que a base das RI está ancorada nos Estados. Por outras palavras, é factual que o grosso dos académicos em RI adopta uma atitude de *black boxing* face a formulação da política externa dos Estados. Aqui, tradicionalmente o processo de tomada de decisão fundamenta-se no modelo do actor racional, bem como, se assume que os processos de interacção entre Estados são caracterizados pelo famoso modelo de *billiard ball*. Esta abordagem, ainda hoje dominante, pode ser designada por “teoria dos actores em geral”, ou simplesmente “teoria geral do actor”.³⁶⁷ Ora, é precisamente a tentativa de ultrapassar essa simplificação que obriga a APE a concentrar-se no desenvolvimento de uma “teoria específica do actor”,³⁶⁸ e que, naturalmente, nós iremos seguir. Na verdade, de um ponto de vista de explicação científica, o Estado português, como entidade abstracta, não decide e não decidiu nunca nada. Quem decide são os decisores e esses, naturalmente, são decisores humanos.

Por outro lado, não podemos deixar de perceber que a mente do decisor não é uma *tabula rasa*. Pelo contrário, a mente do decisor em política externa constitui um conjunto complexo e inter-relacionado de informação e padrões de comportamento como são as suas convicções, ideologias, experiências, emoções, estilo, memórias, e visões do mundo. Aquilo que num exercício pragmático de operacionalização conceptual designaremos por *imagem cultural do actor*.³⁶⁹

Deste modo, interessa-nos, sobretudo, a análise do decisor individual que interpreta as fontes de mudança e depois age no interior do processo de decisão como um “empreendedor político” capaz de capitalizar as mudanças e oportunidades ambientais – ou seja, estruturais – no sentido de alcançar uma reestruturação da política externa. A sua visão, a complexa relação entre a sua *lógica consequencial* de interesses

³⁶⁷ HUDSON, Valerie - “Actor- specific theory”, in *Foreign policy Analysis*, Vol.1, 2005, pp.1-30.

³⁶⁸ *Ibidem*.

³⁶⁹ Para uma mais eficaz compreensão da *imagem cultural do actor*, centramos o material empírico do nosso trabalho na análise dos *discursos perceptivos* dos agentes diplomáticos.

e a sua *lógica normativa*,³⁷⁰ bem como a sua subsequente acção estratégica de persuasão e formação de alianças com os seus colegas nacionais e internacionais em ordem a atingir os seus objectivos, serão o difícil, mas aliciente, fio condutor da nossa investigação.

2.5. A problemática da integração das teorias e a sua relação com a investigação: a construção do nosso caso

2.5.1. Abordagem meta-teórica: Uma APE pluralista.

Relativamente à questão central de como é que podemos conhecer algo acerca dos actores e das estruturas, a nossa abordagem segue a tradição científico-positivista da APE, sem poder ser considerada de atitude positivista *en tout*. Ou seja, na discussão epistemológica entre positivismo-racionalismo e reflexivismo-constructivismo adoptamos uma posição de *middle ground*³⁷¹ conjugando as influências de um *neo-classical constructivism*³⁷² com as de um *ideational liberalism*.³⁷³, próximo daquilo a que Risse-Kappen designou de “liberal construtivism”.³⁷⁴

Não somos, portanto, relativistas e achamos que é possível, com base em padrões de rigor e profissionalismo académico, conjugada como uma atitude de crítica constante relativa aos métodos, técnicas e fontes, a obtenção e acumulação de conhecimento científico empírico. Assim, reconhecemos a importância do trabalho acumulado da APE, com a sua vertente científico-positivista e comparativa, relativa aos

³⁷⁰ Estamos a referir-nos às lógicas de comportamento originalmente definidas por MARCH, James e OLSON, Johan. Cf. pp. 71 e segs do presente trabalho.

³⁷¹ □ ADLER, Emanuel – “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics” in *European Journal of International Relations*. Vol. 3, nº3, 1997, pp. 319-363.

³⁷² RUGGIE, John, G.- “Introduction: What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge” in Op. Cit. p. 35.

³⁷³ O *ideational liberalism* assume que a configuração dos valores ideacionais e das identidades sociais domésticas são os factores básicos que determinam as preferências dos estados. Assim, é a identidade social e a sua legitimidade que fundamentam as preferências da política externa de um estado. De acordo com o *ideational liberalism* a “cultura da política externa” de uma sociedade, o seu estilo e doutrina política, os seus valores, normas e ideias institucionalizadas são factores explicativos por excelência das continuidades e mudanças das acções de um estado. Ao contrário das explicações simplistas de maximização económica de poder, os estados e as suas elites agem, não raras vezes, com base em práticas culturais e crenças normativas que aparentemente contrariam a lógica tradicional e determinista de maximização de benefícios materiais. Veja-se MORAVCSIK, Andrew - “Liberal International Relations Theory: A Scientific Assessment,” in ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam F. eds. - *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge: MIT Press, 2003, pp. 159-204, MORAVCSIK, Andrew - “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, in *International Organisation*. Vol. 51, nº4, pp. 513-553.

³⁷⁴ RISSE-KAPPEN, Thomas – “Collective Identity in a Democratic Community”, in KATZENSTEIN, Peter, ed. – Op. Cit., 1996, pp. 357-399.

modelos decisionais, bem como, entre outras, as suas conclusões sobre as *crises*, as *misperceptions*, a *linkage theory* e a análise burocrática. No entanto, estamos conscientes que as ideias defensoras da indispensabilidade da análise dos comportamentos políticos e sociais serem reduzidos a explicações do tipo *if –then*, passíveis de serem traduzidas em leis gerais, e baseadas em observações *value-free* são um puro engano e, ao mesmo tempo, cientificamente pouco estimulantes.

Na realidade, os seres humanos reagem a toda a observação que se realiza sobre eles próprios e a complexidade das suas acções vai muito para além da capacidade de análise de uma qualquer correlação de variáveis ou de um simples modelo estímulo-resposta. Se assim não fosse, provavelmente, não existiria a própria necessidade incessante da investigação científica por parte dos seres humanos.

Por outro lado, a qualidade de *agir* distintiva do ser humano, dá-lhe, simultaneamente, a liberdade e constrangimento de escolher tomar a acção X ou Y. Deste modo, partimos para a análise do nosso tema consciente que toda a actividade política encerra o dilema da escolha e de que a política externa não foge a esta regra. Com efeito, neste trabalho assumimos que mesmo quando os *dados* de uma determinada situação pendem claramente para um dos lados, os decisores têm sempre a possibilidade de escolha. Os decisores humanos são a fonte original de todas as intenções e decisões e, portanto, fazem toda a diferença. Evidentemente que, como já vimos, eles não agem no vazio e as características do ambiente institucional e político em que estão inseridos - as famosas estruturas - terão uma forte influencia na maneira como vêem e abordam os problemas.

Por outro lado, ainda, ao nível do ambiente internacional o actor individual por si só raramente é predominante. A este nível a agência é múltipla e variada, com os governos dos Estados à cabeça, mas também com vários actores não estatais, internacionais e transnacionais, que tiveram especial relevo no caso de Timor, pois a diplomacia não oficial da resistência timorense, as *redes de advogados* da causa timorense e os líderes normativos, como os do Secretariado da ONU, foram agentes essenciais no desenrolar do nosso caso.

Com efeito, não podemos esquecer que o ambiente internacional é caracterizado por um elevado grau de pluralismo e de incerteza. O sistema internacional é mais complexo, menos estruturado, tem mais espaços de manobra e é mais imponderável que o sistema nacional. Logo é também muito mais propício ao surgimento de janelas de oportunidade que muitas vezes se abrem de uma forma completamente imprevisível. E

aqui, mais uma vez, trata-se de perceber quem tem capacidade e está disposto a aproveitar estas janelas de oportunidade que, como já vimos, muitas das vezes originam a possibilidade de criação e definição de novas regras e estruturas. Evidentemente que, em princípio, os actores mais importantes, leia-se os governos dos Estados mais poderosos, tem mais hipóteses de tomar a iniciativa, ainda que, como a história antiga e recente demonstra, nem estes conseguem, unilateralmente, conduzir de maneira peremptória o sistema internacional.

No importante *Explaining and Understanding*,³⁷⁵ Martin Hollis e Steve Smith reintroduzem a ideia de que a investigação em ciências sociais se depara com um antigo e irresolúvel problema metodológico relativo à escolha entre a *explicação* e a *compreensão*.

Seguindo a influência das ciências naturais, a abordagem explicativa assume que o mundo social pode e deve ser pensado em termos de causas e efeitos. O investigador posiciona-se de forma exterior -“outside”- aos acontecimentos, procurando descobrir as regularidades e leis que governam as condições sociais. *Per contra*, a abordagem compreensiva implica que o investigador se posicione de uma forma interior -“inside”- aos acontecimentos tentando observar o mundo social através da visão subjectiva dos actores à procura de descobrir o sentido do problema, os seus motivos e razões.

É neste momento claro que de um ponto vista epistemológico e metodológico não partilhamos completamente a perspectiva de Martin Hollis e Steve Smith. Esta perspectiva defende que, invariavelmente, existem sempre duas histórias para contar em Relações Internacionais - a da *compreensão*, ou seja, quais as razões que motivaram os actores a tomarem aquelas posições; e a da *explicação*, ou seja, quais as variáveis e de que forma estas causaram as suas decisões - e estas duas histórias não podem ser reconciliáveis.³⁷⁶ Ora, é precisamente a possibilidade de um esquema conceptual

³⁷⁵ HOLLIS, Martin; SMITH, Steve – Op. Cit.

³⁷⁶ O argumento principal de Hollis e Smith é que abordagens inspiradas pela ciência são fundamentalmente diferentes das abordagens inspiradas pela hermenêutica, e estas duas abordagens não podem ser conciliadas. Na verdade, em nossa opinião Hollis e Smith apresentam a sua tese de uma forma pedagogicamente dicotómica, que como sabemos, deste ponto de vista, resulta sempre mais eficaz. Ainda assim, não podemos concordar com a visão demasiado rígida e dicotómica da sua argumentação. Com efeito, é precisamente quando estamos perante boa ciência social que a explicação e a compreensão se conseguem conciliar. In order to construct an ‘explanation’, the analyst needs to also ‘understand’ the mechanisms at work. This is often done by taking an ‘inside’ position and entering the minds of the political actors. Observing idiosyncrasies and the subjective world of human beings does not exclude the possibility of identifying recurrent patterns. While the social world is clearly different from the natural world, I believe that it is characterized by sufficient regularities to lend itself to generalization and theory-building.

integrador da interacção empírica entre factores agenciais e estruturais que poderá permitir escapar a esta lógica dicotómica de que nos falam Hollis e Smith. É este o caminho que nos aponta Carlsnaes, e é por ele que seguiremos.³⁷⁷

Por outro lado, ainda, da mesma forma que valorizamos a tradição científico-comparativa da APE, também valorizamos as boas análises da História ou da Ciência Política tradicional que, como sabemos, não produzem propriamente explicações científicas no sentido de estabelecerem preposições *if – then*.

Todavia, a história da Ciência Política tem vindo a demonstrar que nem sempre é possível aplicar metodologias “científicas” deste tipo (*if - then*).³⁷⁸ E que muitas vezes metodologias alternativas como as usadas pelos historiadores conseguem *explicar* de forma convincente determinada situação ou fenómeno, ao sublinharem os factores chave que estão em jogo, bem como a natureza da sua inter-relação, através da narração analítica com base na evidencia das fontes.³⁷⁹ Mais, para compreender não é necessário somente reconstruir as visões do mundo dos actores em análise, é também fundamental colocar as suas percepções em contexto. Contexto este que comporta uma miríade de pressões relativas ao processo de decisão, aos ambientes externo e interno, bem como às atitudes percepçionais face ao ambiente normativo internacional e às suas consequentes mudanças. E, *last but not the least*, não podemos esquecer de acrescentar a tudo isto o factor tempo como tão eloquentemente demonstra Paul Pierson.³⁸⁰

Deste modo, para se conseguir uma boa análise sobre política externa, paralelamente à necessidade de conjugar agência e estrutura, é também necessário conjugar a compreensão com a explicação. Pois nunca podemos esquecer que, como é característico das Ciências Sociais, a política externa é um fenómeno que simultaneamente apela para a regra geral e para o contexto único e particular, para a explicação estrutural e para a compreensão agencial.

Para uma interessante e sofisticada discussão sobre este assunto veja -se, a troca de argumentos entre Hollis; Smith e Wendt (1991, 1992), bem como entre Smith (1994) e Carlsnaes (1992, 1994). Hollis e Smith assumem que ‘explaining’ e ‘understanding’ não podem ser realmente ser combinados. Wendt e Carlsnaes argumentam que estes estão errados. HOLLIS, M; SMITH, S. – “Beware of Gurus: Structure and Action in International Relations”, in *Review of International Studies*. Vol.14, nº4, 1991. pp. 393-410; HOLLIS, M; SMITH, S, - “Structure and Action: Further Comment”, in *Review of International Studies*. Vol. 18, nº:2, 1992, pp. 187-188.

³⁷⁷ CARLSNAES, W. – “In lieu of a conclusion: compatibility and the agency-structure issue in foreign policy analysis” in Op. Cit.

³⁷⁸ Para uma boa visão geral sobre este assunto veja-se MESQUITA, Bruce Bueno – “The Benefits of Social Scientific Approach to Studying International Affairs” in WOODS, Ngaire, ed. Op Cit, pp. 49-76. Cf. a nota 5.

³⁷⁹ Veja-se GADDIS, John L. – “History Science, and the Study of International Relations” in WOODS, Ngaire, ed. Op Cit, pp. 32-48; Cf. a nota 5.

³⁸⁰ PIERSON, Paul - *Politics in Time*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

Neste quadro, a nossa perspectiva ontológica recolhe importantes ensinamentos dos desafios construtivistas e do consequente dialogo entre o racionalismo e o construtivismo. Isto leva-nos a assumir uma visão pragmática e ao mesmo tempo ampla e não excludente do quarto debate meta-teórico, o que significa que para nós a política externa envolve vários actores e estruturas e variados níveis e unidades de análise, onde os actores e as estruturas se inter-definem.

Assumimos, portanto, uma posição de *middle ground* entre estruturalismo/individualismo e materialismo/idealismo, com interesses assumidos de preferência relativamente uma *abordagem interpretativa da perspectiva do actor*;³⁸¹ tão importante na tradição da APE.

A nossa epistemologia é aberta e de síntese conjugando alguns elementos da *explicação* com grande parte dos elementos da *compreensão*. Ou seja, é verdade que existe sempre uma *inside* e uma *outside story*³⁸² mas, não é menos verdade, contrariamente ao que afirmam Hollis e Smith,³⁸³ que as duas histórias juntas podem ser epistemologicamente mais fortes do que em separado.

Deste modo, a nossa abordagem é eclética, as grandes teorias, as teorias de médio alcance, a narrativa analítica³⁸⁴, a análise de discurso, o *process tracing*³⁸⁵ todos estes instrumentos teóricos e metodológicos podem e devem contribuir para, com base nas questões colocadas, se conseguir uma melhor e mais eficaz demonstração científica da

³⁸¹ CARLSNAES, W. – “Foreign Policy”, in Op. Cit..

³⁸² “The social sciences thrive on two intellectual traditions. One is founded on the triumphant rise of natural science since the sixteenth century. The other is rooted in nineteenth-century ideas of history and the writing of history from the inside. (...) In international affairs, and throughout the social world, there are two sorts of story to tell and a range of theories to go with each. One story is an outsider’s, told in the manner of a natural scientist seeking to explain the workings of nature and treating the human realm as part of nature. The other is an insider’s, told so as to make us understand what the events mean, in a sense distinct from any meaning found in unearthing the laws of nature”. HOLLIS, Martin; SMITH, Steve – *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 1991, p. 1.

³⁸³ “I thus favour an understanding which gives most of the bureaucratic game to its players, where your favour an explanation. (...) there are always two stories to tell and they cannot merely be added together”. HOLLIS, Martin; SMITH, Steve – Ibidem, pp. 213-214.

³⁸⁴ BATES Robert; GREIF, Avner, LEVI, Margaret et al, eds. - *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press, 1998; DESSLER, David - - “Analytic Narrative: A Methodological Innovation in Social Science?”, in *International Studies Review*. 2000, Vol., nº3, pp.176-179.

³⁸⁵ GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew eds. - *Case Studies and the Development of Theory in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005. CHECKEL, Jeffrey - “It’s the Process Stupid! Tracing Causal Mechanisms in European and International Politics”, in KLOTZ, Audie ed. - *Qualitative Methods in International Relations*. NY: Palgrave Macmillan, 2007.

APE. Isto é o que verdadeiramente significa uma APE pluralista. E é esta perspectiva pluarlista e eclética³⁸⁶ que assumimos ao longo deste trabalho.

2.5.2. Abordagem metodológica: Um estudo de caso *focado e estruturado*

Embora acreditemos profundamente que toda a boa ciência social deve ser *problem driven* e não *method driven*, convém, ainda assim, especificar a nossa abordagem metodológica, a saber: o método de estudo de caso.

O método de estudo de caso é, na realidade, uma família de estratégias de investigação que especifica vários tipos ideais de estudos de caso que, embora distintos, não são mutuamente excludentes.³⁸⁷

Com efeito, como acontece com o nosso trabalho, na prática grande parte dos trabalhos de ciência social que se reclamam de estudos de caso combinam características destes vários tipos ideais. Assim, podemos, de uma forma geral, caracterizar o nosso trabalho como um estudo de caso qualitativo, interpretativo e com ambições teóricas. O que significa, utilizando as categorias clássicas, que comporta elementos dos “interpretive case study” e “hypothesis-generating case study” de Lijphart³⁸⁸, ou dos “disciplined-configurative case study” e “heuristic case study” de Eckstein.³⁸⁹

Não querendo aderir à por vezes excessiva complexificação da discussão metodológica da ciência política norte-americana - nomeadamente a sua constante necessidade de modelização formal e quantitaiva- não podemos, no entanto, deixar de contribuir para que em Portugal o estudo da Ciência Política, nomeadamente das Relações Internacionais tenha uma maior e melhor consistência científico-metodológica.³⁹⁰

³⁸⁶ Sobre este assunto veja-se MENDES, Pedro - “A Raiz e o Fruto na Análise da Política Externa dos Estados: uma Perspectiva Eclética”, in *Relações Internacionais*, Nº16, IPRI-UNL, Lisboa: 2007, pp. 129-144.

³⁸⁷ ODELL, John “Case Study Methods in International Political Economy”, in *International Studies Perspectives*. Vol. 2, nº 2, 2001, p. 162.

³⁸⁸ LIJPHART, A. - “Comparative Politics and the Comparative Method”, in *American Political Science Review*. Vol. 55, nº3, 1971, pp. 682-693;

³⁸⁹ ECKSTEIN, H. - “Case study and theory in political science”, in Fred Greenstein and Nelson Polsby, ed. - *Handbook of Political Science*. Vol. 7, 1975, pp. 94-137; ODELL, John – Op. cit, 2001, pp. 161-176.

³⁹⁰ Com efeito, os poucos trabalhos de investigação em Relações Internacionais que vão dando à estampa em Portugal são omissos ou muito pobres quanto a sua estrutura metodológica e desenho investigatório.

Neste sentido, é importante referir que o cientista social interessado em explicar processos históricos pode, e deve, recusar a escolha excludente entre a modelização das relações casuais e a a-teórica descrição histórica. Não partilhámos, portanto, as visões dicotómicas simplificadoras entre “narrative-based explanations versus theory-based explanations”,³⁹¹ ou ainda, entre uma visão nomotética versus uma visão ideográfica da investigação social.³⁹² Isto significa que embora seja um exercício mais exigente e difícil é possível e desejável conjugar a análise teórica com a análise histórica.³⁹³ Ou seja, embora reconhecendo e respeitando as suas diferenças, também defendemos a importância e as virtualidades da *cross-fertilization* entre a Ciência política e a História no estudo das Relações Internacionais. Aqui, ganha particular relevância o trabalho que o antigo professor de Stanford, Alexander George, desenvolveu. Sublinha George, juntamente com o seu ex aluno Bennet, que “case study researchers in history and political science have more in common with one another than they do with some schools of thought within their own disciplines”,³⁹⁴.

Deste modo, a nossa construção metodológica é claramente influenciada, em diversos e variados níveis, pelo importante conjunto de categorias conceptuais introduzidas nos trabalhos de Alexander George dedicados ao estudo da *Statecraft*.³⁹⁵ A começar pela sua preocupação em transpor o *gap* entre a teoria e prática em política externa, nomeadamente através da obtenção de “policy-relevant knowledge”, cujo grande objectivo é produzir - com base em generalizações contingentes - “generic knowledge”,³⁹⁶ que possa ser facilmente transformado em “usable knowledge”.³⁹⁷

Este é um *deficit* preocupante pois, em última análise, a ciência é um tipo de conhecimento que se define pelo seu método. Ora, não existindo bom método, dificilmente existirá boa ciência. Na verdade, que seja do nosso conhecimento, os poucos trabalhos que de, algum modo, se debruçam sobre estas questões são os de TEIXEIRA, Nuno, Severiano – “História, Teoria das Relações Internacionais e História das Relações Internacionais: uma Reflexão Epistemológica” in *Cultura*, Vol. XI (2ª série), Lisboa, 1999, pp. 71-82 e MENDES, Pedro Emanuel - “A Raiz e o Fruto na Análise da Política Externa dos Estados: uma Perspectiva Eclética”, in *Relações Internacionais*, Nº16, IPRI-UNL, Lisboa: 2007, pp.129-144.

³⁹¹ ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam – “Diplomatic History and International Relations Theory: Respecting Difference and Crossing Boundaries”, in *International Security*. Vol. 22, nº1, 1997, p.7.

³⁹² LEVY, JACK – “Too Important to Leave to the Other: History and Political Science in the Study of International Relations”, in *International Security*. Vol. 22, nº1, 1997, pp. 22-23.

³⁹³ BÜTHE, Tim, - “Taking Temporality Seriously: Modeling History and the Use of Narratives as Evidence”, in *American Political Science Review*. Vol. 96, nº3, 2002, pp. 481-493.

³⁹⁴ BENNETT, Andrew; GEORGE, Alexander – “Case Studies and Process Tracing in History and Political Science: Similar Strokes for Different Foci,” in Colin Elman; Miriam Fendius Elman, - O p. cit., 2001, p. 137.

³⁹⁵ GEORGE, Alexander – “Knowledge for Statecraft: The Challenge for Political Science and History” in *International Security*. Vol. 22, nº1, 1997, pp. 44-52.

³⁹⁶ GEORGE, Alexander - *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy*. Washington D.C.: U.S. Institute for Peace, 1993, p. 138.

³⁹⁷ GEORGE, Alexander – Op. cit., 1997, p. 52.

Mas sobretudo ao nível metodológico, onde o seu *process tracing* é uma ferramenta essencial para a explicação de processos de causalidade histórica. Com efeito, George sublinha que o *process tracing* “is the attempt to trace empirically the temporal and possibly causal sequences of events within a case”³⁹⁸. Este procedimento de *process tracing* “seeks to establish the ways in which the actor’s beliefs influenced his receptivity to and assessment of incoming information about the situation, his definition of the situation, his identification and evaluation of options, as well as, finally, his choice of course of action”³⁹⁹. Este procedimento metodológico é muito importante no estudo de casos porque é um importante meio para se desenvolver e testar explicações *históricas* e *teóricas* em política externa, ocupando, deste modo, “a useful *methodological* middle ground between the two disciplines”.⁴⁰⁰

De um ponto de vista científico, o método de estudo de caso é não só válido como também é, na maioria das vezes, mais eficaz do que outros métodos disponíveis.⁴⁰¹ Sobretudo em Relações Internacionais e em APE, pensamos que o estudo de caso é o método. Com efeito, concordamos com Cristopher Achen e Duncan Snidal quando afirmam: “in International Relations, only case studies provide the intensive empirical analysis that can find previously unnoticed causal factors and historical patterns (...) Because they are simultaneously sensitive to data and theory, case studies are more useful for these purposes than any other methodological tool.”⁴⁰²

O método de estudo de caso torna possível uma análise mais intensiva e profunda dos dados empíricos, facilitando, deste modo, uma compreensão mais acurada dos acontecimentos em análise. Através do estudo de caso, constroem-se “within-case explanations” em vez de apenas “cross-case comparison”.⁴⁰³

³⁹⁸ BENNETT, Andrew; GEORGE, Alexander - Op. cit., 2001, p. 144.

³⁹⁹ GEORGE, Alexander – “The Causal Nexus between Cognitive Beliefs and Decision-Making Behavior: The ‘Operational Code’ Belief System”, in FALKOWSKI, Lawrence (ed.) - *Psychological Models in International Politics*. Boulder: Westview, 1979, pp. 95-124, aqui p.113.

⁴⁰⁰ BENNETT, Andrew; GEORGE, Alexander - Op. cit., 2001, p.138.

⁴⁰¹ Sobre as vantagens comparativas deste método veja-se MCKEOWN, Timothy - “Case Studies and the Limits of the Quantitative Worldview.” in BRADY, Henry; COLLIER, David (eds.) - *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools and Shared Standards*. Lanham: Roman and Littlefield, 2004, pp. 139-167; GERRING, John - “What Is a Case Study and What Is It Good for? in *American Political Science Review*. Vol. 98, nº 2, 2004 pp.341-354.

⁴⁰² ACHEN Cristopher; SNIDAL, Duncan - “Rational Deterrence Theory and Comparative Case Studies”, in *World Politics*. Vol. 41, nº2, 1989. pp. 167-168

⁴⁰³ Veja-se YIN, R.K. - “The case study crisis: some answers”, in *Administrative Science Quarterly*. Vol. 26, 1981, pp. 58-65.; GEORGE, A.; MCKEOWN T. - “Case Studies and Theories of Organizational Decision Making”, in COULAM, R.; SMITH, R. (eds.) - *Advances in Information Processing in Organizations*. Vol. 2, Greenwich, CT: JAI Press, 1985 pp. 21-58.

Ao construírem-se estas explicações, pode também ser útil desenvolvermos exercícios de pensamento contrafactual, ou seja, colocarmos questões do tipo: *e se?* Convém, contudo, recordar que as virtualidades e falácias do raciocínio contrafactual são muito debatidas na literatura metodológica.⁴⁰⁴

Nesta problemática, como em muitas outras, não existe uma fórmula mágica. Com efeito, é difícil distinguir entre um raciocínio contrafactual plausível e um implausível. Existe, contudo, uma regra básica que seguiremos e que diz respeito à “minimal rewrite rule”. Esta regra implica que apenas uma causa ou factor podem ser manipuláveis de cada vez, e que mesmo isto só pode ser feito quando a causa ou factor a manipular está muito próxima no tempo dos acontecimentos que requerem explicação.⁴⁰⁵

Através do estudo de caso a liberdade de acção analítica do investigador pode ser prolongado por maior período de tempo. Esta liberdade analítica possibilita ao investigador manter uma atitude de abertura intelectual relativa a novas perspectivas e linhas de investigação permitindo-lhe, deste modo, incluir no seu trabalho novas variáveis que se podem tornar cruciais para o desfecho final da investigação. Por outro lado, devido ao carácter marcadamente intensivo e profundo da análise da informação empírica, o investigador tem a oportunidade de conseguir um melhor entendimento do contexto no qual os fenómenos em estudo tiveram lugar. Desta forma, o método de estudo de caso pode evitar generalizações simplificantes. Este método é particularmente importante e adequado quando, como é o nosso caso, o que se pretende é um estudo que não está unicamente interessado em explicar o que aconteceu mas sobretudo *porquê* e *como* é que determinados factos aconteceram naquele particular espaço no tempo.

Neste sentido, este método é altamente indicado para o estudo da política externa, nomeadamente para a nossa ambição de conseguir alcançar objectivos teóricos.

⁴⁰⁴ Por um lado, os seus detractores sublinham que o raciocínio contrafactual não passa de mera especulação. Argumentam que as dinâmicas sociais são tão complexas que não existe nenhuma vantagem em imaginar um cenário diferente daquele que realmente aconteceu. Os seus defensores, por outro lado, sustentam que se for convenientemente utilizado, o raciocínio contrafactual é uma ferramenta preciosa para iluminar melhor o processo de explicação causal.

FEARON, J. – “Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science”, in *World Politics*. Vol. 43, 1991, pp.169 –195. TETLOCK, P E; BELKIN, A (eds.) - *Counterfactual Thought Experiments in World Politics. Logical, Methodological and Psychological Perspectives*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

⁴⁰⁵ TETLOCK, P E; BELKIN, A (eds.) – Op., 1996, pp. 23-25; NYE, J. - *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History*. New York: Harper Collins College Publishers.1993, pp.42-45. Para um exemplo aplicado à política externa Americana veja-se SYLVAN, David; MAJESKI, Stephen - “A methodology for the study of historical counterfactuals”, in *International Studies Quarterly*. Vol. 42, nº1, 1998, pp.79-108.

A abordagem metodológica do estudo de caso pode, e deve, contribuir para se conseguir alcançar generalizações e construções teóricas. Como? Em nossa opinião através de dois requisitos fundamentais. O primeiro, diz respeito à possibilidade de ser comparável. Ou seja, o estudo de caso deve ser desenhado de modo a que possa ser potencialmente comparativo. O segundo, diz respeito a necessidade imperiosa do estudo ser claro quanto aos seus objectivos teóricos.⁴⁰⁶

Deste modo, adoptamos a perspectiva de Alexander George, defensora de que o estudo de caso deve ser simultaneamente “focused” e “structured.”⁴⁰⁷ Focado no sentido de ser orientado para a análise de aspectos delimitados e específicos do caso histórico. Estruturado no sentido de fazer uso das teorias existentes, de modo a que a recolha dos dados empíricos seja conduzida por um conjunto de questões e hipóteses teóricas.

O nosso estudo está delineado no sentido de preencher estes critérios. Assim, o nosso estudo é *focado*, pois em vez de tentar capturar a política externa portuguesa face à questão de Timor na sua totalidade, iremos centrar a nossa análise na problemática relativa à dialéctica continuidade mudança da política externa portuguesa face à questão de Timor desde a sua origem até ao seu desfecho. O nosso estudo é *estruturado*, pois faz apelo a problemática teórica que domina os debates mais recentes sobre como conseguir explicar, compreender e contar melhores histórias sobre as relações internacionais e a política externa dos Estados, bem como, com base nestes, elabora um quadro teórico que claramente conduz a investigação através das questões de partida e das hipóteses inferenciais⁴⁰⁸ colocadas.

O que queremos dizer é que, embora não sejamos adeptos da modelização rígida em ciências sociais, parece-nos importante com este trabalho contribuir para a consolidação empírico-teórica da disciplina das RI, designadamente da problemática relativa ao dinamismo e mudança em política externa.

⁴⁰⁶ Sobre a possibilidade de um estudo de caso interpretativo usar preposições teóricas para explicar acontecimentos específicos veja-se os clássicos LIJPHART, A. – Op. Cit., 1971, pp. 682-693; ECKSTEIN, H. – “Case study and theory in political science”, in Op. Cit., 1975, pp. 94-137; e os mais recentes VAN EVERA, S. - *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press, 1997; BRADY, H.; COLLIER, D. eds. -*Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanhan: Rowman and Littlefield, 2004; GEORGE, A.; BENNETT A. eds. - *Case Studies and the Development of Theory in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005.

⁴⁰⁷ GEORGE, Alexander - “Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison,” in Paul Gordon Lauren, ed., *Diplomatic History: New Approaches in History, Theory, and Policy*. New York: Free Press, 1979, pp. 61-63.

⁴⁰⁸ KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. - *Designing Social Inquiry: Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press 1994.

Deste modo, este trabalho tem, simultaneamente, objectivos empíricos e objectivos teóricos. O objectivo empírico prende-se com a apresentação de uma explicação plausível sobre os caminhos percorridos pela política externa portuguesa relativamente à resolução da Questão de Timor-Leste.

O objectivo teórico prende-se com a possibilidade de, em primeiro plano, fornecer um contributo para o estudo das *ideias e do poder* na mudança da política externa. Depois, num segundo plano, fornecer um contributo para o objectivo mais geral de *como contar melhores histórias sobre a política externa dos Estados*. Deste modo, com base em trabalhos anteriores, apresentamos uma abordagem analítica eclética e pluralista que pretende, de certo modo, confirmar a complementaridade das visões racionalista e construtivistas, ou se quisermos do *poder e das ideias* na definição da política externa.

As importantes mudanças que iremos analisar, internacionais, nacionais, burocráticas e individuais, foram tão mais importantes e decisivas quanto foram percebidas pelos actores políticos e diplomáticos que constituíram os fundamentais agentes da mudança na política externa portuguesa face à questão Timor-leste. Aqui, sobressaem as percepções dos indivíduos que em Portugal são os principais decisores e formuladores da política externa portuguesa. Dentro deste conjunto de indivíduos, iremos tentar identificar quais os mais decisivos e influentes e, sobretudo, quais as razões que os levaram a ter esse protagonismo. O nosso desenho de investigação implica uma construção teórica que, basicamente, assenta num processo que se desenvolve ao longo de três passos importantes. Inicialmente, identificamos um conjunto de factores que vão influenciar os actores. Estes, por sua vez, de acordo com as suas percepções, identidades e ideias, vão agir dando origem a um processo de motivação decisional. Finalmente analisamos a importância das ideias (factores ideacionais e normativos) e do poder (factores materiais e hierárquicos) nas decisões dos actores.

Seguindo a divisão academicamente estabelecida, iremos fazer a distinção entre factores internacionais e factores internos. Aqui, iremos ainda desconstruir esta divisão em factores de poder e factores ideacionais e normativos. Os factores de poder dizem respeito aos tradicionais aspectos relativos às hierarquias de poder estrutural e são directamente inspirados pelas teorias realistas da política externa.⁴⁰⁹ Em contraste, os

⁴⁰⁹ Sobre a problemática de uma teoria realista da política externa dos Estados veja-se os balanços de ROSE, Gideon - "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", in *World Politics*. Vol. 51,

factores ideacionais e normativos dizem respeito ao conjunto de estruturas normativas, internas e internacionais, e às ideias, percepções e visões do mundo defendidas pelos actores-chave do nosso caso, e são directamente inspirados pelas teorias construtivistas da política externa.

Ao nível interno, iremos analisar, sobretudo, os factores políticos que envolvem o suporte necessário à estratégia da política externa portuguesa por parte dos eleitores/cidadãos, partidos políticos, e actores relevantes da sociedade civil.

Finalmente, importa sublinhar o factor cognitivo. Na esteira de autores clássicos como Snyder e colegas (1954), Sprout e Sprout (1965) e Michael Brecher (1972),⁴¹⁰ também pensamos que as condições estruturais de uma determinada situação em política externa não têm um impacto independente no processo de decisão. Ou seja, não é a realidade objectiva e independente da interpretação dos agentes que conta. O que fundamentalmente conta, isso sim, é a maneira como os decisores percebem, compreendem e reagem a essa realidade.

Por outro lado, ainda, não consideramos o factor cognitivo como um factor colectivo ou agregado como parece ser o caso de Herman.⁴¹¹ Para nós é fundamentalmente ao nível individual que faz sentido abordar este factor. Claro que se pode abordar a análise da política externa ao nível governamental, e não é por acaso que neste trabalho assumimos os governos como unidades de análise úteis para uma melhor organização e compreensão do nosso problema.

Contudo, o governo de um Estado é uma organização e como tal não é por si só capaz de perceber, pensar, aprender ou preferir. Na verdade, só os seres humanos que fazem parte dessa organização o podem fazer. Tudo isto para enfatizar que a nossa abordagem se baseia na assumpção que as fontes de mudança necessitam de ser

1998, pp. 144-72. MASTANDUNO, Michael; LAKE, David; IKENBERRY, John - "Towards a Realist Theory of State Action", in *International Studies Quarterly*, 33, 1989, pp. 457 - 474. Numa visão mais crítica, veja-se RITTBERGER, Volker. "Neorealist Foreign Policy Theory" in *German Foreign Policy Since Unification: Theories and Case Studies*. Manchester University Press. 2001, pp. 37 - 67. Veja-se ainda a interessante posição de Waltz em WALTZ, Kenneth. 1996. "International Politics is not Foreign Policy" in *Security Studies*. Vol. 6, pp. 52-55, e a resposta de Elman em ELMAN, Colin - "Horses for Courses: Why Not Neo-Realist Theories of Foreign Policy?", in *Security Studies*. Vol. 6, 1996, pp. 7 - 51. Para um balanço crítico recente veja-se BARKIN, Samuel - "Realism, Prediction, and Foreign Policy" in *Foreign Policy Analysis*. Vol. 5, 2009, pp. 233-246. Para um balanço do realismo e a sua influência na política interna veja-se ZAKARIA, Fareed "Realism and Domestic Politics: A Review Essay", *International Security*, vol. 17, no. 1, pp. 177-198, 1992.

⁴¹⁰ Cf. o capítulo 1 do presente trabalho, especialmente páginas 19-25.

⁴¹¹ HERMANN, C. - "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", in Op. cit. 1990.

percepções pelos agentes, bem como provocar alterações nas suas crenças e ideias para terem um impacto decisivo na política externa.

Convém neste momento registar que, de um ponto de vista prático, é extremamente difícil conseguir uma investigação totalmente completa a todos os indivíduos envolvidos neste processo. Deste modo, quer por razões de ordem prática, quer de eficácia, é necessário concentrar a investigação num número relativamente reduzido de indivíduos, nomeadamente aqueles que tiveram um maior impacto nas decisões, e que designamos de actores-chave. Mesmo esta escolha, dos actores-chave, irá depender, invariavelmente, de aspectos circunstanciais. Esta visão pragmática, pode parecer a alguns inadequada e certamente insatisfatória mas, de qualquer modo, é nossa convicção que ela é mais aceitável, e cientificamente mais robusta, do que as abordagens que envolvem processos de reificação e personificação resultantes de conceder qualidades humanas a entidades abstractas.

Depois do factor cognitivo e da tentativa de compreensão das *imagens culturais* dos actores chave, segue-se a tentativa de compreender o processo de decisão. Assim, a nossa abordagem assume que após alguns dos actores chave terem experimentado uma mudança nas suas percepções e ideias, eles vão, de uma forma sucessiva e simultânea, trabalhar dentro de um conjunto de estruturas institucionais (governos, departamentos, Organizações Internacionais, média, encontros e conferências internacionais) no intuito de produzirem as mudanças pretendidas nas políticas externas. Ao estudarmos este processo, para além dos procedimentos formais do sistema de decisão, iremos tentar analisar aquilo que Allison refere como “the pulling and hauling”⁴¹² da política. Isto é, as estratégias políticas que os actores utilizam para persuadir, influenciar e controlar os seus interlocutores, apoiantes ou adversários, no sentido de estes aceitarem as suas ideias e orientações políticas. Naturalmente, que faremos esta análise com um especial enfoque no esforço do contágio normativo da diplomacia portuguesa, bem como na tentativa de iluminar o processo de decisão do governo indonésio, nomeadamente dos seus constrangimentos nacionais e das as pressões internacionais a que foi sujeito.

⁴¹² ALLISON, Graham, T. - *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, Little, Brown & Company, 1971, p. 144.

2.5.3. Material empírico: Fontes e Bibliografia

O método de estudo de caso implica que o investigador faça uso de um conjunto alargado de material empírico.⁴¹³ Deste modo, o nosso trabalho vai utilizar um variado número de fontes. Aqui, importa referir que ao nível das fontes primárias iremos fazer uso daquilo a que podemos designar de documentação pública oficial, quer nacional quer internacional. Esta documentação é variada, desde os programas, declarações e comunicados governamentais, passando pelas publicações ministeriais, relatórios e estudos governamentais. Aqui, convém começar por distinguir as fontes nacionais das fontes internacionais. Deste modo, ao nível nacional as fontes privilegiadas utilizadas foram as publicações oficiais dos governos de Portugal com especial destaque para a documentação oficial do Ministério dos Negócios Estrangeiros português (MNE), dos Programas de Governo e de documentação oficial da Assembleia da República. Ao nível internacional os destaques vão para a documentação oficial do Ministério dos Negócios Estrangeiros australiano (DAFT) e do seu parlamento, (The Parliament of the Commonwealth of Australia), bem como dos EUA, nomeadamente das fontes desclassificadas disponibilizadas pelo DAFT e pelos EUA através do National Security Archive (NSA).

Outro núcleo documental essencial, e um dos mais decisivos para o nosso trabalho, é o que diz respeito a toda a documentação oficial das Nações Unidas (ONU)⁴¹⁴. Deste modo, os vários tipos de documentos que utilizamos da ONU – desde logo as Resoluções do Conselho de Segurança (CS) da ONU e os Relatórios do Secretário Geral (SG) da ONU – damos particular destaque aos *press briefings* e aos *press releases* bem com a todo o tipo de declarações discursivas dos actores chave, pois na maioria das vezes são estas declarações que, mais do que nenhuma, conseguem captar o movimento dos processos políticos e, deste modo, conseguem reflectir a evolução das mudanças do ambiente político e ideacional.

Existe, ainda, um importante núcleo documental que diz respeito às fontes digitais de várias organizações governamentais e não governamentais, bem como, dos sítios das redes de solidariedade com a causa de Timor que, mais uma vez, utilizamos por serem fontes que produzem informação particularmente próxima dos

⁴¹³ YIN, R., - *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage, 1984, pp.78-98.

⁴¹⁴ Por isso, ao longo do trabalho, sempre que citamos os vários tipos de documentos com origem nas Nações Unidas optamos por, em primeiro lugar, fazer a referência da abreviatura ONU para uma melhor identificação.

acontecimentos permitindo, deste modo, um especial acompanhamento do rápido desenvolvimento do processo político relativo a Timor.

Por outro lado, dada a natureza especial da política externa, e pelo facto dos seus processos serem muitas vezes expressos *através do discurso*, iremos utilizar as *declarações discursivas* públicas feitas pelos actores políticos e diplomáticos da política externa portuguesa. Estas declarações discursivas são particularmente interessantes quando feitas em ambientes institucionais políticos relevantes como são, no plano nacional, o caso da Assembleia da Republica (AR) ou, no plano internacional, as organizações e encontros internacionais (ONU, UE). Para além dos debates da AR e dos discursos públicos, iremos fazer uso de artigos de opinião publicados em periódicos, declarações feitas durante conferências de imprensa e entrevistas dadas aos órgãos de comunicação social. Aqui, importa referir que ao nível das fontes periódicas - sem prejuízo da consulta de outras - a nossa análise, ao nível de Portugal, centrou-se no *Público*, no *Diário de Notícias* e no *Expresso*. Ao nível internacional trabalhamos preferencialmente o *Economist*, o *New York Times*, *Washington Post*, *Australian Financial Review*, *Tempo* e o *Jakarta Post*.

Uma das mais importantes fontes para o acompanhamento do *process tracing* multidimensional do nosso trabalho foram as agências noticiosas. Em primeiro lugar, a agência *LUSA* e, em segundo lugar, as agências noticiosas internacionais, nomeadamente a *REUTERS* e a *AFP*. Outras fontes importantes foram as disponibilizadas nos sites de importantes órgãos de comunicação nacionais e internacionais. Em Portugal o destaque vai para a *TSF*, ao nível internacional, trabalhamos sobretudo a *CNN*, o *AUSTRALIAN*, a *SBS TV Austrália* e o *The Straits Times*. As fontes escritas foram complementadas com fontes orais. Todavia, ao contrário de algumas entrevistas exploratórias realizadas no início do nosso trabalho, no final da nossa análise apenas utilizamos e citamos uma entrevista especialmente focada que se demonstrou verdadeiramente importante.⁴¹⁵ O que, mais uma vez, ressalta os

⁴¹⁵ Na verdade, apesar da nossa insistência, o objectivo fundamental das entrevistas realizadas seria o de confirmar, ou infirmar, determinados factos apresentados noutros estudos e nos órgãos de comunicação social, bem como, recolher alguma *inside information* acerca de acontecimentos que tiveram lugar longe do espaço público. Todavia, este objectivo revelou-se infrutífero. Na realidade, apesar da simpatia e cordialidade dos entrevistados, sempre que colocados perante questões muito específicas, invariavelmente respondiam que não se “recordavam exactamente” ou que não “tinham, isso presente”, ou ainda que não “participaram directamente” nesse acontecimento. Depois, outro tipo de entrevistados gentilmente respondia-nos com generalidades ou então remetiam-nos para respostas anteriormente referidas em trabalhos já publicados. Sobre a importância e a diferença entre entrevistas “exploratórias” e entrevistas “focadas” veja-se YIN, R, -*Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage. Op. Cit., 1984, p.

problemas, usualmente lembrado na literatura metodológica ligados ao uso de entrevistas como fontes importantes e fidedignas.⁴¹⁶

Outras fontes escritas importantes que utilizamos dizem respeito à documentação de tipo memorialístico, escrita pelos principais actores políticos e diplomáticos. Aqui, naturalmente que devem ser tomados os mesmos cuidados de análise e interpretação usados para as fontes orais. Todavia, este material memorialístico tem a grande vantagem de, como nenhum outro, conseguir recriar a atmosfera política e decisória da situação, bem como, dar um fresco da personalidade dos vários actores-chave ao relatar de forma única o jogo político que se desenvolveu entre estes actores.

Por ultimo, fazer referência que entre as fontes secundárias utilizamos não apenas os trabalhos académicos, mas também trabalhos realizados por jornalistas ou escritores voluntaristas, que se debruçam sobre o período em análise. Naturalmente que o investigador científico tem tendência a encontrar grandes lacunas metodológicas e a considerar estes trabalhos cientificamente *naif*. Todavia, eles têm, por vezes, um valor de autenticidade que resulta da sua independência e distância face aos actores e processos políticos em causa. E é precisamente por isso que também irão ser considerados.

83 e BRADY, Henry; COLLIER David eds., *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanhan: Rowman and Littlefield, 2004.

⁴¹⁶ Com efeito, é importante ter consciência que, em retrospectiva, as pessoas tendem a recordar os acontecimentos de forma subjectiva e a engrandecer a sua própria importância no decorrer dos mesmos. Do mesmo modo, é necessário ter em atenção que por vezes os entrevistados podem ter a tentação de recontar os acontecimentos de forma a ocultar episódios menos elogiosos do seu comportamento. Deste modo, as fontes orais devem ser sempre interpretadas e analisadas com rigor e precaução, nunca negligenciando a regra básica de exigência de um exercício de confrontação comparação e corroboração com outro tipo de fontes. Todavia, a investigação sobre processos políticos contemporâneos, nomeadamente ao nível do processo de formulação e decisão é muito difícil senão impossível de descortinar completamente apenas com base no material escrito. Até porque ele é normalmente inexistente. Isto significa que nestes casos é normal, quando possível e eficaz, recorrer às fontes orais.

II. Parte Empírica

1. A identidade de Portugal e a sua política externa: O fim do autoritarismo imperial e a transição à democracia

Portugal é um pequeno Estado⁴¹⁷ que, sendo relativamente periférico face ao concerto principal de potências,⁴¹⁸ sempre soube ao longo de séculos, com mais ou menos dificuldade, contrabalançar a pressão continental da sua única fronteira terrestre, a Espanha, com uma vocação atlântica⁴¹⁹ que lhe proporcionou alianças estratégicas e uma expansão marítima de que resultou um vasto e invulgar império.

Timor é herança do passado imperial de Portugal. Ora, como sabemos, de um modo geral, em todo o imperialismo e colonialismo ocidental não existiu nem vontade nem capacidade de dotar as colónias com estruturas políticas consistentes - quer ao nível institucional quer ao nível dos recursos humanos - que lhes permitissem um caminho de paz e desenvolvimento;⁴²⁰ Timor não foi excepção, bem pelo contrário.⁴²¹

⁴¹⁷ Todavia Portugal sempre foi um pequeno Estado especial, pois fruto das sua expansão marítima e da sua tradição imperial benigna sempre soube projectar a sua influência externa muito para além do seu peso territorial e demográfico. Sobre a problemática dos pequenos Estados veja-se GOETSCHHEL, Laurent - "The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe", in GOETSCHHEL, Laurent (ed.) *Small States Inside and Outside the European Union*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1998, pp. 13-31; KNUDSEN, Olav F.- "Small States, Latent and Extant: Towards a General Perspective", in *Journal of International Relations and Development*. Vol. 5, nº2, 2002, pp. 182-198; NEUMANN, Iver B.; Sigeline Gstöhl - *Lilliputians in Gulliver's World: Small States in International Relations*. Working Paper 1, University of Iceland: Centre for Small State Studies, 2004. SMITH, Nicola; Michelle Pace; Donna Lee - "Size Matters: Small States and International Studies", in *International Studies Perspectives*. Vol. 6, nº 3, 2005, pp. 395-397; THORHALLSSON, B. - *The Role of Small States in the European Union*. Aldershot: Ashgate. 2000.

⁴¹⁸ Existiu, ainda assim, como bem salienta George Modelski, um período em que Portugal foi uma grande potência no sistema internacional. Veja-se MODELSKI, George - "The long cycle of global politics and the nation state" in LINKLATER, Andrew (ed.) - *International Relations: Critical Concepts in Political Science*. New York: Routledge, 2000, pp. 1340-1360; e MODELSKI, George; DEVEZAS Tessaleno, W.T. (ed.)- *Globalization as Evolutionary Process: Modeling Global Change*, New York: Routledge, 2008.

⁴¹⁹ Veja-se MACEDO, Jorge Borges - *História Diplomática Portuguesa Constantes e Linhas de Força*. Lisboa, IDN, vol. 1, 1987.

⁴²⁰ Claro que fazer isso seria contradizer a essência do colonialismo. Na realidade, quando se proporcionavam algumas condições de desenvolvimento material e humano às colónias, - como aconteceu ainda que incipientemente com a Índia - muito naturalmente, elas aspiravam a deixar de o ser. Em última análise foi *também* isso que aconteceu com os EUA relativamente ao Reino Unido.

⁴²¹ Em 1963, o cônsul australiano no território, James Dunn, descrevia desta forma o estágio de desenvolvimento de Timor: "O Timor português é um território pobre extremamente subdesenvolvido. Não tem indústrias de transformação, dispõe de poucos recursos naturais e tem uma produção agrícola de baixo nível de subsistência. Muito pouco foi feito pelos portugueses para corrigirem estas deficiências e não existe qualquer prova de que estejam a ser feitos esforços genuínos para as resolver num futuro previsível." Telegrama secreto, 5 Fevereiro 1963, desclassificado pelo governo australiano em 2002. Citado em *Relatório da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (CAVR) de Timor-Leste*. CAVR, Timor- Leste, 2005, cap.7, p. 10.

Na verdade, como refere o último governador português, Mário Lemos Pires, “Timor era o território mais esquecido do nosso ultramar.”⁴²²

A este problema geral do colonialismo ocidental acresce, no caso português, que a potência colonial não era nem rica e desenvolvida nem democrática. Com efeito, o problema de Timor tem as suas origens remotas no facto de Portugal ter sido, ao mesmo tempo, um dos últimos regimes autoritários ocidentais e o último império colonial ocidental.⁴²³

Todavia, ou se quisermos, a somar a todos estes problemas, o factor central do nascimento da *questão do Timor português* prende-se, invariavelmente, com o tempo e o modo como Portugal deixou de ser um regime autoritário e imperial. Ou seja, por um lado, pelo atraso com que não conseguiu fazer uma transição democrática e, por outro, pela incapacidade de a fazer sem um *período revolucionário em curso*. Com efeito, num exercício contrafactual de *wishfullthinking* moderado, podemos dizer que se Portugal tivesse conseguido fazer uma transição democrática normal após o desaparecimento de Salazar poderia ter realizado uma descolonização negociada e sem dor. Relativamente a Timor é plausível que Portugal pudesse ter iniciado um processo de transição colonial tutelado e concluído com um referendo de autodeterminação. Neste cenário contrafactual, Portugal teria desenvolvido mais cedo o seu processo de normalização interna e externa e não teria desperdiçado uma ou duas décadas. Ter-se-ia ganho muito tempo de paz e desenvolvimento. Mas, como todos sabemos, se existe uma lei histórica incontestável é que a história do mundo não se produz como seria desejável, e a história contemporânea de Portugal e de Timor é disso um claro exemplo.

A verdade é que, na história factual, no dia 25 de Abril de 1974 Portugal através de um “golpe de libertação”⁴²⁴ começou o início do fim do Portugal autoritário e

⁴²² PIRES, Mário Lemos - *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 1981, p.19.

⁴²³ Como refere o *Relatório da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (CAVR) de Timor-Leste*. CAVR, Timor-Leste, 2005, cap.8, p. 98: “Durante a quase totalidade do período do seu governo em Timor-Leste, Portugal criou um ambiente totalmente contrário à concretização do direito à autodeterminação. Não foi desenvolvido qualquer esforço para implantar o nível mínimo de autonomia governativa e os valores democráticos não foram defendidos, nem na teoria nem na prática. Sob o regime de Salazar-Caetano, Portugal negligenciou a economia timorense, contribuindo assim para criar na comunidade internacional a percepção de Timor como território economicamente inviável, incapaz de subsistir como Estado independente. Portugal não preparou o povo de Timor-Leste para a autonomia governativa, não permitindo uma participação política de base alargada, nem encorajando de qualquer outra maneira os valores democráticos.” Portugal recusou-se a reconhecer que o artigo 73º da Carta das Nações Unidas se aplicava a Timor como território não autónomo, não cumprindo as suas obrigações decorrentes dessa disposição.

⁴²⁴ SCHMITTER, Philippe C. – “Libertação por Golpe”, in *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 1999, pp. 179-210.

imperial. E é aqui que começa um conjunto interligado de *puzzles* para a política externa de Portugal.

O primeiro, diz respeito à importante relação entre a política externa e a identidade de Portugal. A política externa com a sua dimensão simbólica relativa a nacionalidade e soberania exerce uma função significativa na imaginação sociopolítica da identidade colectiva de um Estado. Basta atentarmos nos discursos sobre a política externa para nos apercebermos de sentimentos subjectivos relativos a costumes, instituições, territórios, mitos e rituais reveladores de uma especificidade cultural e identitária. Estas expressões de identidade são indicativas de como é que os decisores da política externa vêem o passado, o presente e projectam as suas escolhas e acções políticas futuras. Deste modo, quando suficientemente internalizadas estas expressões da identidade nacional passam a fazer parte da cultura política e do estilo nacional da política externa do Estado. Com efeito, como sublinha Vertzberger “Culture represents a unified set of ideas that are shared by the members of a society and that establish a set of shared premises, values, expectations, and action predispositions among the members of the nation that as a whole constitute the national style.”⁴²⁵

Estas ideias e valores culturais podem ser interpretadas como uma doutrina nacional, ou um “belief system”⁴²⁶ que conduz a política externa dos Estados. Deste modo, as imagens e as ideias sobre *quem somos* e como nos situamos no mundo servem como guias essenciais para a construção das visões do mundo dos decisores e agentes diplomáticos na sua acção política. Assim, estas lentes conceptuais através das quais os actores da política externa percebem as relações internacionais tendem a formatar aquilo que eles próprios passam a considerar como a mais racional política externa. Importa, contudo, sublinhar que, ao contrário do que defendem as teorias mais tradicionais, as fontes socioculturais da política externa são dinâmicas e podem ser objecto de mudança. Até porque o Estado contém em si mesmo um conjunto variado de grupos sociais com interesses e preferências identitárias diferenciadas. Ou seja, não podemos abordar a problemática da cultura política de um Estado, e da consequente identidade da sua política externa, de um ponto de vista estático. Pelo contrário, é fundamental adoptar uma concepção dinâmica de cultura política e da identidade dos

⁴²⁵ VERTZBERGER- op. cit. 1990, p. 267.

⁴²⁶ HOLSTI, Ole – “The Belief System and National Images: a case study”, in *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 6, 1962, pp. 244-252. SMITH, Steven - “Belief Systems and the Study of International Relations” in Little, Richard; Smith, Steven (Eds.) - *Belief Systems And International Relations*. Oxford, Blackwell, 1988.

Estados. Uma tal concepção assume que numa sociedade, nem todos, nem sempre, têm necessariamente de suportar as suas instituições políticas em todos os momentos, nem interpretar a identidade política nacional de uma forma unitária. Aliás, como prova o caso português, em especial no seu período transitório pré-constitucional, em determinados momentos podem existir fossos de credibilidade na cultura política do Estado, o que provoca o surgimento de interpretações identitárias e de sentidos históricos diferentes e competitivos entre si.⁴²⁷

Na verdade, a política externa de um Estado é antes de tudo uma política de identidade.⁴²⁸ Ou seja todo e qualquer Estado assenta a sua política externa num sentimento partilhado de identidade nacional. É esta que vai fundamentar o seu posicionamento hierárquico e normativo na sociedade internacional, as suas alianças, amigos e inimigos, e os seus interesses e aspirações essenciais. Estas assumpções básicas sobre a identidade nacional de um Estado estão embebidas na história, tradição e mitos nacionais. O que significa que, normalmente, mudam muito lentamente. Todavia, a identidade nacional não é imune a mudança. De facto, a identidade de um Estado sofre mudanças à medida que os seus líderes e elites a reinterpretem e, sobretudo, quando importantes acontecimentos externos e internos provocam alterações que a afectam e reconstróem. Com efeito, como o construtivismo social sublinha, as construções identitárias não são fixas ou permanentes. Ao contrário, elas são contextualmente dependentes, ou seja, evoluem e mudam ao longo do tempo⁴²⁹ de acordo com os contextos ambientais, aquilo a que chamamos o *ambiente ideacional* e o *ambiente político*.

Na verdade, em circunstâncias históricas muito particulares ocorrem transformações que tem um impacto tão profundo no Estado que podem levar a redefinições na identidade, preferências e interesses da sua política externa. Ora, foi precisamente isso que aconteceu com o Estado português com o fim do autoritarismo e a transição à democracia.

⁴²⁷ Para uma análise da competição e diferenciação das visões do mundo dos principais actores na política portuguesa durante a sua transição veja-se MENDES, Pedro - "A dimensão internacional da transição democrática em Portugal" in *População e Sociedade*, CEPESE, Porto: 2004, pp. 171-192.

⁴²⁸ Cf. o capítulo 2.3 do presente trabalho.

⁴²⁹ Como refere Ignatieff: "National identity is not fixed or stable: it is a continuing exercise in the fabrication of illusion and the elaboration of convenient fables about who we are." IGNATIEFF, M.- "Identity Parades", in *Prospect*, April, 1998 p. 18.

Claro que a excepcional hiper identidade de Portugal permitiu que sua identidade ontológica não sofresse uma crise radical.⁴³⁰ Do que estamos a falar é da identidade política,⁴³¹ ou seja, do conjunto de ideias acerca da *polis* que os líderes políticos constroem e utilizam para mobilizar os sentimentos de coesão social e para legitimar as grandes opções de política externa. Esta identidade política é o elo de ligação entre as normas e os interesses que motivam o comportamento dos Estados.⁴³² É esta identidade que vai ajudar à endogeneização⁴³³ de interesses e preferências dos líderes e elites políticas e à articulação e institucionalização de uma determinada cultura política. Esta cultura política irá ser cognitivamente interiorizada pelos actores responsáveis pela política externa que, definitivamente, passam a ter uma determinada “visão do mundo”⁴³⁴ a partir da qual interpretam a realidade da política internacional. Deste modo, um dos pontos fundamentais que ressaltam da argumentação construtivista, e que nos é particularmente útil, é o processo de endogeneização da identidade democrática de Portugal e da sua projecção nos interesses e preferências da sua política externa e da sua inter relação com as normas internacionais.

Isto significa que não podemos compreender em todo o seu alcance qualquer tema de política externa de Portugal - especialmente da década de setenta em diante -

⁴³⁰ LOURENÇO, Eduardo – “Identidade e Memória o Caso Português” in FERREIRA, Eduardo de Sousa; OPELLO JR, Walter C. (org.) - *Conflitos e Mudanças em Portugal, 1974-1984*. Lisboa, Edição Teorema, 1985, p. 18.

⁴³¹ Como refere Parekh:” The political identity of a community refers to the way its political life is constituted, and includes the manner in which it conceptualizes and demarcates its political life, organizes and manages its collective affairs, structures its legal and political institutions and conducts its political discourse. It also includes the values to which the polity is collectively committed, and the qualities of temperament and character it admires and on which it relies ... and refers to its deepest fears, ambitions, anxieties, tendencies, dominant myths, traumatic historical experiences and collective memories.” PAREKH, Bhikhu "The Concept of National Identity", in *New Community*. Vol. 21, nº 2, 1995, pp. 255-268.

⁴³² HERMAN, Robert – “Identity, Norms, and National Security: The Soviet Foreign Policy Revolution and the End of Cold War” in, KATZENSTEIN, Peter ed. - *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Op. cit, pp. 271-316, especialmente pp.283-288.

⁴³³ O construtivismo defende duas assumpções básicas. A primeira é que os Estados operam num ambiente que é material mas também é ideacional. E, em segundo lugar, que é este ambiente socialmente construído que providencia aos decisores dos Estados a compreensão e o conhecimento dos seus interesses. Deste modo, assumindo que o ambiente não é estático natural e imutável, mas que é construído socialmente - ou seja a realidade está em permanente construção social – a identidade política e os consequentes interesses e preferências dos agentes e decisores não podem ser dados como adquiridos, mas antes como dinâmicos e, portanto, como factores decisivos para a compreensão dos fenómenos políticos. Ou seja, os interesses dos Estados não são fornecidos de forma exógena, mas emergem de forma endógena, ou seja, do ambiente ideacional interno do Estado e da sua inter-acção social com o ambiente ideacional internacional. Neste contexto, os construtivistas sublinham que as normas para além de regularem o comportamento adequado (carácter regulador), são também importantes na constituição das identidades e interesses dos actores (carácter constitutivo). Sobre este assunto veja-se o capítulo 2.1

⁴³⁴ GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert – “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework” in GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (ed. by) – *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. New York, Cornell University Press, 1993, pp. 3-30.

sem percebermos, em primeiro lugar, a *revolução copernicana*⁴³⁵ na imagem identitária que se iniciou com o 25 Abril de 1974. Desde logo, porque Portugal sofre uma alteração radical da sua *fronteira geográfica*⁴³⁶, deixa de ser um Estado ultramarino, do Minho a Timor, com um território pluricontinental de 25 milhões de pessoas e volta a ser o rectângulo europeu de noventa e dois quilómetros quadrados com 10 milhões de habitantes. Depois, e sobretudo, porque a identidade do Portugal autoritário com base na ideia *essencialista*⁴³⁷ de nação ultramarina especial deixa de existir para dar lugar a construção de uma nova identidade política.

Daqui decorre o segundo *puzzle*: a relação entre política interna e política externa. A mudança de regime trouxe consigo uma negação da *visão do mundo* existente na antiga ordem autoritária e imperial e deu origem a uma nova ordem que foi legitimada, precisamente, por uma “ideational change”⁴³⁸, ou seja, por novas ideias, novos princípios normativos que vão determinar uma nova agenda política e um novo caminho - *road-map*⁴³⁹ - para Portugal e para a sua política externa. Efectivamente, o fim do regime autoritário e o processo de transição à democracia introduz um conjunto de ideias e princípios normativos que legitimam a mudança de regime. Estes princípios que foram plasmados sinteticamente através da fórmula contida no programa do MFA: *Democratização, Descolonização, Desenvolvimento*, determinaram uma redefinição profunda da política externa portuguesa.⁴⁴⁰ Efectivamente, como bem sublinha Manuel Braga da Cruz, “a mudança iniciada a 25 de Abril de 1974 não foi apenas uma transição de um regime autoritário para um regime democrático, (...) A mais decisiva transformação ocorrida com a mudança do regime, foi a do enquadramento externo de Portugal com óbvias repercussões internas.”⁴⁴¹

⁴³⁵ MENDES, Pedro - “A dimensão internacional da transição democrática em Portugal: a influência da Europa” in FREIRE, Raquel, (Coord.) *The Challenges to Democratization in a Global World*. Porto: Afrontamento, 2004, Porto.

⁴³⁶ Sobre este assunto veja-se MOREIRA, Adriano – “Fronteiras: do Império à União Europeia” in BRITO, J. M: Brandão (Coord.) – *op. cit.*, pp. 269-289.

⁴³⁷ Este conceito, é uma construção nossa com base na interpretação do art. nº 2 do Acto Colonial, onde se afirma. “é da *essência* da nação portuguesa desempenhar a função histórica de possuir e colonizar domínios ultramarinos e de civilizar as populações indígenas que nelas se compreendam (...)”. Citado em ALEXANDRE, Valentim – “O Império Colonial” in PINTO, António Costa, *op. cit.* p. 48, (sublinhados nossos). Para um melhor desenvolvimento veja-se MENDES, Pedro - *Portugal e a Europa Comunitária: Factores de Afastamento e Aproximação da Política Externa Portuguesa (1970-1978)*. Tese Mestrado. Lisboa: ISCTE, 2001.

⁴³⁸ GOLDSTEIN Judith; KEOHANE, Robert – *op. cit.*, p. 15. Cf. o ponto 1.5 do presente trabalho.

⁴³⁹ *Ibidem*.

⁴⁴⁰ TEIXEIRA, Nuno Severiano – “A Política Externa, 1890-1986”, in PINTO, António Costa – *Portugal Contemporâneo*, *op. cit.*, p. 89.

⁴⁴¹ CRUZ, Manuel Braga – “O Estado Democrático em Portugal” in CRUZ, Manuel Braga -*Transições Históricas e Reformas Políticas em Portugal*. Lisboa, Bizâncio, 1999, p. 86.

O terceiro *puzzle* prende-se com os interesses e preferências da política externa de Portugal e a sua relação com as normas internacionais.⁴⁴²

Com efeito, não podemos deixar de ter presente que o fim do autoritarismo foi precipitado pelo problema colonial que através de um golpe de libertação liderado pelo MFA deixou uma impressão genética no processo de transição à democracia. Ou seja, o problema colonial era o grande bloqueador, quer ao nível interno quer ao nível externo, para Portugal ser considerado um Estado que se comportava de acordo com as normas típicas de um Estado europeu ocidental. Portugal, de um ponto de vista das normas, era mal considerado e a sua imagem e prática na política internacional não era a de um Estado que agia de acordo com o comportamento adequado.

Durante todo o regime autoritário Portugal teve uma identidade política autárquica e isso reflectiu-se numa clara doutrina isolacionista da sua política externa. Mas, sobretudo, a partir de finais da década de cinquenta e inícios da década de sessenta, com a entrada na ONU e com as guerras coloniais, Portugal passa a ter uma política externa isolacionista de resistência e de clara não conformidade com as normas internacionais. Basta lembrar que Portugal trava com a ONU, plataforma normativa por excelência da política internacional, um sério litígio político-normativo entre 1955 e 1974⁴⁴³, a propósito da descolonização, que vai deixar marcas importantes na cultura

⁴⁴² Na linha dos principais autores construtivistas, assumimos as normas como o conjunto de ideias e regras que produzem expectativas de comportamento adequado com base em valores intersubjectivamente partilhados num determinado sistema. Deste modo, as normas internacionais podem ser definidas como as expectativas de comportamento adequado que são partilhadas na sociedade internacional ou num subsistema internacional particular pelas suas entidades constitutivas, os Estados. Para uma discussão teórica veja-se Boekle, H., Rittberger, V., Wagner, W. - *Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory*, Center for International Relations/Peace and Conflict Studies, Institute for Political Science, University of Tübingen, Tübingen Working Papers nº 34, 1999. De um ponto de vista menos epistemológico e mais pragmático a nossa problemática incide sobre a influência das normas internacionais na política externa dos estados. E na complexa relação que se estabelece entre as normas internacionais e a definição de interesses e decisões. Sobre esta problemática veja-se CORTELL, Andrew; JAMES, Davis - "How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms," *International Studies Quarterly* 40 (1996), pp. 451– 478; KLOTZ Audie, "Norms Reconstituting Interests: Global Racial Equality and U.S. Sanctions against South Africa," Op. Cit.; BIERSTEKER T. J.- "The 'Triumph' of Neoclassical Economics in the Developing World: Policy Convergence and Bases of Governance in the International Economic Order," in ROSENAU; CZEMPIEL, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 102–131; GUROWITZ, Amy - "Mobilizing International Norms: Domestic Actors, Immigrants and the Japanese State," in *World Politics*. Vol. 51, nº. 3, 1999, pp. 413– 445. CORTELL, Andrew; JAMES, Davis - Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda", in *International Studies Review*. Vol. 2, nº1, 2000, pp.65-87.

⁴⁴³ Este litígio tinha como base o artigo 73º da Carta das Nações Unidas que exigia que os países colonizadores atendessem às aspirações dos países colonizados e, gradualmente, fossem introduzindo a autonomia. À medida que a maioria dos colonizadores concedia a independência às suas colónias após a Segunda Guerra Mundial, este consenso internacional foi-se desenvolvendo, exprimindo-se através de mecanismos como a Assembleia Geral da ONU que, em 1960, reconheceu o colonialismo como negação dos direitos humanos. Em 1960, o Timor Português foi incluído na lista de Territórios Não Autónomos do

política da política externa de Portugal. Desde logo porque, por contraponto reactivo, logo no período inicial da transição as novas elites políticas elegem a descolonização como eixo essencial da política externa de Portugal.

Com efeito, a partir da transição democrática as novas elites políticas vão fazer um esforço de construção de um conjunto de estratégias de *normalização* da política externa portuguesa onde, naturalmente, e em primeiro lugar, o fim do litígio com a ONU - ou seja, os processos de descolonização e autodeterminação das suas ex-colónias - ganha particular relevância.

Neste quadro, não podemos deixar de sublinhar a influência que a alteração de regime e as consequentes mudanças na cultura política e identidade nacional tiveram nas dinâmicas de reconstrução dos interesses da política externa de Portugal. Estas dinâmicas efectuaram-se através de duas dimensões fundamentais. A primeira, que designamos de *normalização* prende-se com as estratégias de acção política das novas elites decisoras que se consubstanciam no objectivo fundamental de instituir uma nova imagem política de Portugal. Ou seja, no esforço premente de transformar Portugal num Estado normalizado quer ao nível nacional, quer ao nível internacional. Basicamente isto significou, por um lado, a tentativa de, o mais rapidamente possível, emancipar Portugal da sua imagem tradicional de Estado autárquico, imperial, autoritário e colonialista, que perdurou ao longo de grande parte do século XX e, por outro lado, construir uma nova imagem, designadamente através da sua política externa, de um Estado ecuménico, europeu, democrático e anti-colonialista. Ora, será precisamente esta estratégia de normalização que dominará o ambiente ideacional e político de grande parte das elites emergentes,⁴⁴⁴ sobretudo das que compõem o arco democrático na defesa do projecto democrático contra o projecto revolucionário na fase de transição pré-constitucional, e que se institucionalizará definitiva e originalmente com o primeiro governo constitucional. Aqui, convém referir a importância dos dois maiores empreendedores políticos da construção de uma nova e democrática política externa de

Comité Especial de Descolonização da ONU, afirmando-se o direito do seu povo à autodeterminação. A presença nesta lista manteve-se relevante até à Consulta Popular organizada pela ONU em 1999. Veja-se SILVA, A. E. Duarte – “O litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)”, in *Análise Social*, Lisboa, ICS, nº 130, 1995, pp. 5-50.

⁴⁴⁴ Veja-se, por exemplo, SOARES, Mário – *Nova Política Externa Portuguesa*. Lisboa, MNE, 1974. Ou os sucessivos discursos de Portugal, quer através do PR, dos PM ou dos MNE, nas Nações Unidas neste período. Alias, já o programa inicial do MFA o indicava, já para não falar da importante influente e premonitória tese de Medeiros Ferreira enviada ao congresso da oposição realizado em Aveiro em 1972. E, finalmente, o artigo sétimo da constituição portuguesa, onde claramente se percebe a importância da normalização.

Portugal, o primeiro-ministro Mário Soares⁴⁴⁵ e o Ministro dos Negócios Estrangeiros Medeiros Ferreira.⁴⁴⁶ Na realidade, coube-lhes a importante tarefa de definir o quadro geral relativo aos principais eixos da política externa do Portugal democrático, que a partir daqui jamais foram alterados, e que todos os posteriores governos seguiram e aprofundaram, nomeadamente a estruturante “opção europeia”.⁴⁴⁷

E aqui entroncamos com a segunda dimensão fundamental do Portugal pós-imperial e democrático: a *europeização* da política portuguesa e especialmente da sua política externa. Com efeito, numa primeira fase centrada nas negociações e objectivos a atingir para ultrapassar as diversas etapas de adaptabilidade para conseguir a adesão a CEE, aquilo que podemos designar por uma *europeização dos objectivos* . E numa segunda fase, fruto da sua qualidade de membro de plenos direitos, a política externa portuguesa vai sofrer uma continentalização europeia inédita, aquilo que podemos designar por uma *europeização das práticas* . Na verdade, apesar de a partir de 1986, a qualidade de “paradoxo atlântico”⁴⁴⁸ do Estado português não ter desaparecido, foi evidente uma forte europeização dos interesses e preferências na política externa portuguesa. Podemos mesmo dizer que a entrada de Portugal na CEE significou um *choque cultural euro-multilateral* na política externa portuguesa com consequências globais no modo de pensar e agir da diplomacia portuguesa.⁴⁴⁹ O Estado português passa a estar embebido, simultaneamente, nos ambientes institucionais doméstico e europeu o que, por sua vez, gera um novo contexto na formulação da *imagem cultural* dos actores políticos portugueses. Deste modo, os actores da política externa portuguesa passam a estar situados numa posição de fronteira através da qual passam a emoldurar as suas decisões. Na verdade, sobretudo a partir da institucionalização da União Europeia e da sua Política Externa e de Segurança Comum (PESC), os actores da política externa portuguesa actuam tendo em conta dois contextos institucionais: o

⁴⁴⁵ Veja-se SOARES, Mário – “Apresentação do Programa do I Governo Constitucional” in *Diário da Assembleia da República*, nº 17, Agosto de 1976, pp. 401-437.

⁴⁴⁶ Veja-se FERREIRA, José Medeiros – *Elementos para uma Política Externa do Portugal Democrático*. Lisboa, MNE, 1976. FERREIRA, José Medeiros – *Do Código Genético no Estado Democrático*. Lisboa, Editora Contexto, 1981.

⁴⁴⁷ Ainda que se afirme que: “A opção europeia, consubstanciada na integração institucional, não é excluidora de uma política atlântica (...)” *Programa do I Governo constitucional*, p. 127

⁴⁴⁸ VASCONCELOS, Álvaro – “A Dupla Ilusão”, in *Portugal Paradoxo Atlântico: Diagnóstico das Relações Luso-Americanas*. Lisboa, IDEEI/Fim de Século, 1993, pp. 59-85.

⁴⁴⁹ Aqui, o choque cultural é evocado no sentido da abordagem construtivista de cultura que pode ser definida com um conjunto de ideias e práticas culturais que definem os modelos colectivos de comportamento das autoridades dos Estados e da sua identidade. Deste modo, aqui, a cultura refere-se ao conjunto de padrões comportamentais (regras e práticas) e ao conjunto de padrões cognitivos (modelos, imagens e visões do mundo) que definem e caracterizam a existência dos actores num sistema, e que afectam a forma como operam e a forma como se relacionam uns com os outros.

nacional e o europeu. Nesta óptica, o actor de política externa é ao mesmo tempo sujeito a agir em conformidade com as normas europeias e europeizadas, bem como um agente envolvido no processo de (re)construção de identidades e interesses, alguns dos quais passam a ser “imaginados”⁴⁵⁰ para além do Estado nacional.

Com efeito, no que respeita ao caso português, os efeitos das normas internacionais, nomeadamente da socialização institucional europeia, fizeram com que a Política externa portuguesa fosse socializada para abraçar o multilateralismo. Desde finais da década de oitenta que se vem assistindo a uma consolidação da europeização da identidade de Portugal. A partir daqui, a definição dos interesses das políticas públicas do Estado Português são em grande medida influenciados pelo contexto institucional da Europa.

Com efeito, a adesão de Portugal à Europa Comunitária determinou a assumpção da multilateralização da política externa portuguesa e a ultrapassagem da tradicional visão bilateral. Isto significou, por exemplo, pôr em causa duas visões tradicionais da política externa de Portugal: a visão que defendia o alinhamento com o Reino Unido em assuntos internacionais;⁴⁵¹ e a visão defensora da Espanha como inimigo tradicional. Deste modo, a efectiva euro-multilateralização da política externa portuguesa, permitiu a Portugal ganhar autonomia face ao Reino Unido e construir uma relação de cooperação impar com o seu vizinho espanhol.⁴⁵² A partir daqui, Portugal ganhou uma nova condição internacional – Estado euro-comunitário - que significou mesmo uma determinada redefinição na sua forma de relacionamento externo. O que, em última análise, veio reforçar e potenciar os outros eixos tradicionais, não europeus, da política externa de Portugal. Deste modo, Portugal europeizado passa a projectar os seus interesses - quer intra quer extra Europa – de uma forma muito mais capaz do que anteriormente a 1986. O que no caso de Timor não deixa de ser importante, pois Portugal vai aproveitar as potencialidades da Europa Comunitária para colocar a questão de Timor na agenda europeia, o que trará uma muito maior visibilidade ao problema timorense.

Na verdade, a política externa portuguesa democrática, em claro contraste com a política externa portuguesa autoritária, tem como um dos seus pilares fundamentais a

⁴⁵⁰ Estamos a adaptar a famosa expressão de Benedict Anderson. ANDERSON, Benedict – *Imagined Communities*. London: Verso, 1983.

⁴⁵¹ Esta ideia foi-nos confirmada pelo embaixador Seixas da Costa em entrevista.

⁴⁵² Como gosta de sublinhar Medeiros Ferreira, Portugal e Espanha passam pela primeira vez a fazer parte das mesmas alianças extra peninsulares. A CEE e a Nato. Cf. FERREIRA, Medeiros - *Um Século de Problemas: As Relações Luso-Espanholas*. Lisboa: livros do Horizonte, 1989.

assumpção do multilateralismo e da consequente importância de afirmar os seus objectivos de política externa através das redes institucionais internacionais. Esta política de privilegiar o multilateralismo e as instituições internacionais foi um ponto forte na estratégia de defesa da questão de Timor. Da mesma maneira que a europeização crescente das políticas externas dos Estados membros da União Europeia através da interligação entre interesses nacionais e europeus foi utilizada por Portugal em defesa de Timor. Este processo originou que, mesmo que de forma mitigada, Timor deixasse de ser um assunto de interesse especificamente português, e evoluísse para um assunto de interesse partilhado pela Europa.⁴⁵³

Neste quadro, assumindo as categorias conceptuais já avançadas sobre a inter-relação entre sociedade interna, redefinição identitária, mudança nos interesses e preferências na definição da política externa de Portugal, bem como da sua relação de conformidade com as normas internacionais, estamos agora em condições de desenvolver uma análise compreensiva sobre as principais continuidades e mudanças da política externa de Portugal e do seu relacionamento com a questão de Timor desde o nascimento da questão até à década de noventa e à globalização da questão de Timor.

⁴⁵³ Isto aconteceu sobretudo a partir da década de noventa. Deste modo, como iremos ver, a União Europeia irá acompanhar o movimento ideacional e político do ambiente internacional que favoreceu a questão de Timor.

2. O ciclo da transição. A incapacidade de Portugal e o nascimento da questão de Timor na comunidade internacional

O golpe de libertação militar inicia em Portugal um período de transição altamente instável, sobretudo entre 1974-1976, a chamada fase de transição pré constitucional.⁴⁵⁴ Aqui, Portugal teve de lidar com seis governos provisórios, dois presidentes da República, com várias tentativas de golpe e contra-golpe militar e, ao mesmo tempo, conseguir uma solução política para as três frentes de guerra em África. Ou seja, em paralelo e interdependentemente, Portugal desenvolveu um processo interno de transição e democratização e um processo externo de descolonização e normalização internacional.

Em contraste com os territórios africanos, que envolviam conflitos militares e políticos com movimentos de libertação relativamente estruturados, em Timor não existiam qualquer tipo de movimentações políticas e muito menos militares que pusessem em causa o poder da Administração Colonial portuguesa. Timor era não só a colónia mais esquecida como a que menos preocupação dava a metrópole. Na verdade, até ao 25 de Abril, e comparativamente, existia neste território não autónomo, uma situação *confortável* do Governo Central de Timor.⁴⁵⁵

O então governador do território, Tenente Coronel Alves Aldeia,⁴⁵⁶ no dia 30 de Abril de 1974 na realização da abertura solene da Assembleia Legislativa de Timor afirma: “nesta hora de tremendas responsabilidades na governação, as cisões não aproveitam, as ideologias terão de ser superadas pela vontade de continuar Portugal”.⁴⁵⁷ Ora, o que iria acontecer nos meses seguintes seria tudo o contrário, ou seja, as cisões dos timorenses; as influências contraditórias das ideologias, e uma vontade de continuar Portugal facilmente superável.

Com efeito, à medida que o tempo vai passando e os acontecimentos se desenrolam é visível a crescente incapacidade de meios das autoridades portuguesas para controlar a situação. Por um lado, porque os meios locais são claramente escassos e

⁴⁵⁴ FERREIRA, Medeiros - *Um Século de Problemas: As Relações Luso-Espanholas*. Lisboa: livros do Horizonte, 1989.

⁴⁵⁵ *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 1981, p.19.

⁴⁵⁶ Logo no início de Maio de 1974, o governador Alves Aldeia solicita à Junta de Salvação Nacional (JSN), em Lisboa, que lhe elucidasse qual a nova política colonial para o território. A resposta foi no sentido de agir de acordo com os princípios do programa do MFA e, atendendo às condições locais, de procurar evitar qualquer degradação das relações com a Indonésia.

⁴⁵⁷ Citado em Ibid, p. 20.

não estão preparados para o ruir da tranquilidade. Por outro, porque não foram mobilizados os meios necessários de Portugal para impor uma autoridade estabilizadora. Claro que o ambiente político e ideacional vivido nesta altura em Portugal tornava muito problemático o exercício tradicional de autoridade militar. Em primeiro lugar, como bem salienta António Reis, devido a um “factor de ordem psicanalítica”⁴⁵⁸ e, por outro lado, devido ao factor de socialização ideacional que originou a institucionalização política do slogan “nem mais um soldado para as colónias”; muito dificilmente teria sido possível um reforço importante e eficaz do contingente militar português no território timorense. Todavia, e mais uma vez contrafactualmente, este reforço logo no início, se tivesse sido possível, poderia ter feito toda a diferença.⁴⁵⁹ Contudo, a força dos factos diz-nos que na altura os militares queriam ser desmobilizados e não mobilizados para um território desconhecido e ainda por cima a 16000 quilómetros de distância de Portugal. Não, isso infelizmente não foi possível.⁴⁶⁰ O que foi possível foi no mês de Maio a chegada a Timor de uma delegação do MFA para estudar *in loco* a situação.

De imediato, em 5 de Maio, anuncia-se a total liberdade de filiação do povo timorense em partidos políticos.⁴⁶¹ No dia 11 é fundada a União Democrática Timorense (UDT), que defendia uma federação com Portugal e a independência a longo prazo. No dia 20 é fundada a Associação Social Democrata Timorense (ASDT) que mais tarde se transforma em Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente, FRETILIN⁴⁶² e que defendia a independência total e imediata. Todavia, convém referir

⁴⁵⁸ Nas suas exactas palavras: “Um factor de ordem psicanalítica terá sido determinante num novo e para muitos surpreendente comportamento das forças Armadas ou, melhor, da sua fracção actuante e dirigente: a necessidade para militares traumatizados por uma guerra colonial, cujo carácter iníquo irrompia nas suas consciências, de operarem a rápida substituição do mito até então impulsionador da sua acção - a defesa do império e da civilização cristã ocidental - por um mito oposto - o do anti-imperialismo e da libertação nacional -, o qual uma vez vencedor, era interiorizados e assumido num novo espaço e num novo tempo - o 25 de Abril português. A desculpabilização implicava a assumpção consciente do que até então se recalcara, reprimira e combatera.” REIS, António – “O Partido Socialista na Revolução no Poder e na Oposição”, in AAVV – *Portugal: o Sistema Político e Constitucional 1974-1987*. Lisboa, ICS, 1989, p.116.

⁴⁵⁹ Portugal que chegou a ter de cerca de 3000 militares em Timor em 1974, reduziu estas tropas para cerca de 200 militares em meados de 1975. Com efeito, de acordo com Ramos-Horta, “esta redução do número de soldados foi o erro mais prejudicial cometido pelos portugueses em 1974”, Ramos-Horta - *Funu: The Unfinished Saga of East Timor*. Trenton, New Jersey: Red Sea Press, 1987, p. 48.

⁴⁶⁰ Mais, o pequeno contingente militar português em Timor estava desejoso de voltar a Portugal. Cf. *Relatório da Comissão de Análise e Esclarecimento do Processo de Descolonização de Timor* (Relatório CAEPDT), Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa, 1981, p. 38.

⁴⁶¹ Sobre a formação inicial dos partidos políticos em Timor veja-se o *Relatório da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (CAVR) de Timor-Leste*. CAVR, Timor- Leste, 2005, cap 3. pp.16-18. Veja-se, ainda, sobre a sua formação e evolução em *Ibid*, pp.26-32.

⁴⁶² No dia 12 de Setembro de 1974 a ASDT transforma-se em FRETILIN.

que Ramos Horta, secretário político da ASDT, visita Jakarta em 17 de Junho para obter uma garantia de apoio da Indonésia à independência. Na altura o ministro dos negócios estrangeiros indonésio Adam Malik responde que “a independência é um direito de cada nação (...) e a Indonésia respeitará Timor Independente”.⁴⁶³

Apesar do discurso político da Indonésia ir no sentido do respeito pela legalidade e normas internacionais, na verdade a Indonésia desde a década de sessenta que tinha defenido uma política de incorporação do Timor Portugues.⁴⁶⁴

Todavia, e este é o nó gordio da questão, Adam Malik percepciona imediatamente a FRETILIN como comunista. Na sua opinião FRETILIN era controlada pelos comunistas, e para um regime que se tinha legitimada contra o comunismo, com a sua campanha de eliminação do Partido Comunista Indonésio (PKK), não era possível admitir um Timor controlado por Comunistas. Neste sentido, Adam Malik afirma que: “if we recognize FRETILIN, it is possible that our name will rise in the world. But this will mean that we have betrayed our nation.”⁴⁶⁵ Entretanto, no final de Maio, dão-se alterações nas lideranças portuguesas no território, o major Arnão Metello, chefe do Estado-Maior do comando militar local foi nomeado delegado do MFA em Timor e, no dia 1 de Julho, o Governador Coronel Alves Aldeia⁴⁶⁶ é substituído pelo coronel Nívio Herdade.

Em Lisboa, no dia 27 de Junho, acontece o corolário do nº 8 do capítulo b do Programa do MFA. Ou seja é assumida a principal ideia política-normativa da política externa do Portugal em transição à democracia. Deste modo, é decretada e promulgada a Lei nº7/74. Esta lei, de carácter constitucional,⁴⁶⁷ sublinha a solução política e não militar das guerras do ultramar e enfatiza o esforço de *normalização* de Portugal e da consequente conformidade com as normas internacionais da sua Política externa. Com

⁴⁶³ Citado por CARRASCALÃO, Maria – Timor Os anos de resistência, op. Cit., p. 205.

⁴⁶⁴ Esta política de incorporação e as suas consequências são discutidas pelos EUA já em 1963. Veja-se *Memo from Walt Rostow to Averell Harriman, "Indonesia and Portuguese Timor," February 5, 1963, 16pp* (NSA). Cf. Anexos.

⁴⁶⁵ Citado em SURYADINATA, Leo - *Indonesia's foreign policy under Suharto: aspiring to international leadership*. Times Academic Press, 1996, p.56,

⁴⁶⁶ Importa referir que o governador Alves Aldeia formou, a 13 de Maio, a Comissão para a Autodeterminação de Timor que, entre outras coisas, incentivou a constituição de associações civis. Cf. KRIEGER, Heike (ed.), *East Timor and the International Community: Basic Documents*, Cambridge University Press, 1997, pp. 25-29.

⁴⁶⁷ A frase *ipsis verbis* é: “O conselho de estado decreta e eu promulgo, para valer como lei constitucional”. Lei nº, 74 in *Diário do Governo*, I Série, Lei nº174, 27 Julho de 1974. (sublinhados nossos).

efeito, Portugal assume “de acordo com A Carta das Nações Unidas, o reconhecimento do direito dos povos à autodeterminação”.⁴⁶⁸

Em Timor, no mesmo dia, é fundada a Associação Popular Democrática Timorense (APODETI), que defendia a integração de Timor na Indonésia. No dia 9 de Agosto Arnaldo Araújo da APODETI visita Jacarta para conversações com o governo indonésio. Os seus principais objectivos, alegadamente, prendiam-se com a obtenção de auxílio indonésio para a elaboração do programa do seu partido. O que não deixa de ser bastante elucidativo sobre quem, desde o início, conduz este movimento. Em Setembro começam as primeiras confrontações entre a APODETI e a FRETILIN.

No dia 14 de Outubro chega a Lisboa, em visita oficial, uma comitiva indonésia chefiada pelo General ALI Moertopo, representante pessoal do presidente Shuarto. O objectivo da visita é expresso em carta enviada ao primeiro-ministro Vasco Gonçalves. Diz o presidente indonésio, em carta datada de 5 de Outubro, que envia Ali Moertopo a Lisboa “to obtain first hand information concernig your Government’s policies with regard to the processo of decolonization of the territories under Portuguese admnistration. On the other hand, through Lieutenant General Ali Moertopo *I wish to convey to you my views and the views of the Government of Indonesia on the above mentioned subject, especially wit regards to Portuguese Timor*”.⁴⁶⁹

A visita da delegação indonésia não foi fácil, sobretudo de um ponto de vista da sua organização. Na verdade, a visita caracterizou-se por uma grande descoordenação relativamente aos contactos com as entidades políticas e governamentais portuguesas, o que naturalmente parece ter cimentado a visão de que Portugal não tinha uma política clara para Timor. Ou melhor, tudo indica que neste momento Portugal não tinha uma estratégia política capaz de afirmar os seus interesses numa lógica de independência, ou até de eventual contradição com os interesses da Indonésia. Com efeito, os complexos processos de luta política interna, e os complexos processos de descolonização em África, faziam de Timor um assunto menos relevante. Nesta altura Portugal parece ter uma política simplista e casuística, muito induzida pela visão Indonésia. Na verdade, se pensarmos que Ali Moertopo se encontrou com o Presidente da Republica Costa Gomes, com o primeiro-ministro Vasco Gonçalves e com o ministro dos Negócios Estrangeiros Mário Soares, e nas diferentes visões do mundo - e consequentes imagens

⁴⁶⁸ Lei nº, 74, artg. 1º, in *Diário do Governo*, I Série, Lei nº174, 27 Julho de 1974.

⁴⁶⁹ Carta da Republica Indonésia a Vasco Gonçalves, reproduzida em anexo, in CARRASCALÃO, Maria – *Timor Os anos de resistência*, Op. Cit. p. 327, (sublinhados nossos).

relativamente aos projectos sobre a política interna e externa de Portugal - que Presidente da Republica, Primeiro Ministro e Ministro dos Negócios estrangeiros, tinham entre si nesta altura, é fácil perceber, por um lado, a descoordenação, por outro, a assumpção da Indonésia da visão mais próxima e mais favorável à sua estratégia de integração.

Todavia, não é de menosprezar a visão conhecida a posteriori do Presidente Costa Gomes,⁴⁷⁰ segundo a qual Timor seria um caso semelhante a Goa e que, portanto, da mesma forma *natural* que a grande Índia absorveu a pequena Goa, seria natural a grande Indonésia absorver o pequeno Timor português. Esta visão, reforçada pelos traumas associados à posição de resistência militar ordenada por Salazar em Goa provocou em Portugal, poderão ter contribuído para que da parte da Presidência da Republica portuguesa emanasse uma posição conciliatória com a integração de Timor na Indonésia.

Por tudo isto é plausível que Moertopo tenha assumido que a posição portuguesa se baseava nos seguintes critérios: primeiro, não encarar a independência do território como viável e realista; segundo, não negar os especiais interesses indonésios na região; terceiro, afirmar uma política anti-colonialista; quarto, favorecesse a visão Indonésia de integrar Timor.⁴⁷¹

Ao contrário, por parte da Indonésia existiam ideias claras para Timor. A estratégia indonésia consistia em apresentar uma agenda aos governantes portugueses que passava pelos seguintes pontos principais: a Indonésia estava bastante preocupada com a instabilidade em Timor; Timor tem graves problemas de um ponto de vista de desenvolvimento económico e social que o governo indonésio está preparado para ajudar a resolver; o povo timorense tem origem comum no povo indonésio; a independência de Timor é inviável só restando duas alternativas possíveis, a ligação a Portugal ou a ligação a Indonésia.

Por outro lado, nesta fase, a delegação Indonésia parece ter já uma alternativa escolhida, a de ligação à Indonésia, quanto mais que tinha sido essa a conclusão alcançada em reunião com a outra potência regional da área, a Austrália. Com efeito, antes da visita a Portugal, tinha já existido, em Setembro, reuniões de alto nível entre funcionários dos ministérios dos negócios estrangeiros indonésio e australiano na

⁴⁷⁰ CRUZEIRO, Maria Manuela - *Costa Gomes, o último Marechal*, Editorial Notícias, Lisboa, 1998.

⁴⁷¹ Sobre este assunto veja-se *Relatório da Comissão de Análise e Esclarecimento do Processo de Descolonização de Timor II*, Op. Cit. pp. 44- 54; PIRES, Lemos, *Descolonização de Timor: missão impossível?* Lisboa: Dom Quixote, 1994, p. 49.

capital indonésia. Mais, existiu um encontro entre o presidente Shuarto e primeiro-ministro Whitlam onde se teria chegado a um consenso de estabilidade regional relativamente a Timor. Deste modo, a Austrália teria manifestado o seu acordo à eventual integração de Timor na Indonésia, pois esta seria “a solução natural e inevitável”.⁴⁷²

Na verdade, parece que o grande objectivo de Moertopo era regressar a Jacarta e confirmar ao presidente Shuarto que também Portugal não seria um obstáculo à ligação natural e inevitável com a Indonésia. De facto, nos seus contactos com as entidades portuguesas Moertopo sublinha que conseguiu obter uma compreensão da posição indonésia, e que recebeu indicações claras de que Portugal não desejava continuar a governar o território de Timor e que não via a opção da independência como uma opção viável.⁴⁷³

Claro que, na realidade, isto não significava que Portugal tivesse garantido a Moertopo que era favorável a uma anexação de Timor por parte da Indonésia. A sua percepção, todavia é claramente a de ler nas declarações portuguesas de não exclusão de hipóteses um óbvio, por exclusão de hipóteses, apoio, ainda que tácito, à visão da estratégia Indonésia para anexar Timor. Com efeito, a existência de uma pré-concepção cognitiva para o problema da parte Indonésia, juntamente com a pouca clareza das posições portuguesas fazem com que a delegação indonésia parta de Lisboa convencida que a sua posição não será contrariada por Portugal.

Em Timor, chega também em Outubro, dias depois, o Ministro da Coordenação Interterritorial (MCI), Almeida Santos. A situação era já eminentemente explosiva, com a APODETI e a FRETILIN com posições opostas e extremadas em conflito latente. A UDT a única que defendia a ligação a Portugal vê a sua visão de ligação a Portugal reforçada com a presença e as palavras do ministro português.

Almeida Santos discursa em DiLI e afirma que não é pró nem contra a independência total e imediata mas salienta que “Timor está longe da independência

⁴⁷² “Ofício da Direcção geral dos negócios políticos do MNE para o chefe do EMGFA sobre a atitude do governo australiano” in PIRES, Mário Lemos - *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 1981, p. 33. Embora também a Austrália não tivesse uma política unívoca, por um lado o governo australiano defendia a natural incorporação de Timor na Indonésia, por outro defendia que esta incorporação fosse feita por meios diplomáticos e pacíficos. Claro que no final do dia as intenções benignas do governo australiano foram ultrapassadas pela política de força da Indonésia, e a Austrália resignou-se a situação da invasão e posterior anexação de Timor.

⁴⁷³ Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT) - *Australia and the Indonesian Incorporation of Portuguese Timor, 1974-1976*. Melbourne: Melbourne University Press, 2000, pp. 124-25.

económica”, e alerta para “os perigos do neocolonialismo económico”.⁴⁷⁴ Em sua opinião “Timor deve optar entre ilusórias perspectivas de fatura imediata e definitivas possibilidades de independência (...) “E aí é que Portugal (...) pode surgir digamo-lo sem empenho, mas sem receio, como o natural aliado de Timor.”⁴⁷⁵

Mais um vez também refere, em linguagem diplomaticamente correcta, que não será pró ou contra “qualquer sorte de conexão política com a republica da indonésia”, todavia, em sua opinião isso tratar-se-ia da contradição do “fenómeno da descolonização” (...) “Pois que se trata de autonomizar, não há – de dar total satisfação a uma colónia a simples mudança de colonizador”.⁴⁷⁶ E, finalmente, declara a sua preferência de Timor continuar ligado a Portugal. Reafirmando o princípio da autodeterminação popular, afirma que tem a convicção que “a grande maioria da população de Timor deseja continuar ligada a Portugal. Se esse desejo vier encontrar confirmação no resultado da consulta a que será submetida, nada poderá ser mais honroso para os portugueses e para o seu governo”⁴⁷⁷. Neste caso, afirma o ministro, “não faltarão a Timor, nem o suporte financeiro compatível com as nossas possibilidades, nem o suporte técnico ao nosso alcance, nem o apoio humano, esse inesgotável.”⁴⁷⁸

A visita de Almeida Santos ainda que tranquilizadora para a UDT, e sobretudo apaziguadora do ambiente de tensão hostil que se vivia em Dili, não foi, mais uma vez, tão clarificadora para Timor e para Portugal como a visita da delegação da Indonésia a Lisboa. Desta resulta a convicção de que Portugal não se oporia à integração de Timor na Indonésia, desde que respeitados os princípios básicos de autodeterminação livre do povo timorense. Daquela continuam a resultar mais interrogações do que convicções políticas inequívocas.⁴⁷⁹ Não que Almeida Santos não tivesse uma visão relativamente clara para a descolonização de Timor. Na verdade, relativamente às três opções básicas que estavam em discussão - independência total e imediata; ligação a Portugal e autodeterminação progressiva; integração na Indonésia -, a sua opção pela ligação a Portugal tinha sido já enunciada em entrevista ao Jornal Expresso. O problema era que

⁴⁷⁴ “Discurso do Ministro Almeida Santos” citado em *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*. Op. Cit., p. 22

⁴⁷⁵ Ibidem.

⁴⁷⁶ Ibidem.

⁴⁷⁷ Ibidem

⁴⁷⁸ Ibidem, p. 23

⁴⁷⁹ Na verdade, o discurso de Almeida Santos, embora positivo, não era consequente com as várias visões existentes em Portugal e em Timor que, de alguma forma, poderiam influenciar a política portuguesa face a Timor. E mesmo a posição de Almeida Santos teve variantes e variações, que possibilitavam várias interpretações. Veja-se GORJÃO, Paulo – “O fim de um ciclo: as políticas externas da Austrália e de Portugal em relação a Timor Leste”, in *Análise Social*, nº 167, Vol. XXXVIII, 2003, pp.

durante esta fase de transição pré constitucional em Portugal o que pensava um ministro não era sinónimo do pensamento do governo, ou de uma política externa coerente por parte do Estado português.

Com efeito, relativamente à descolonização e mesmo à política externa em geral existiam várias e diferentes opções e imagens sobre o que deveria ser Portugal e do seu consequente posicionamento internacional.⁴⁸⁰ Ou seja, Timor não foi imune ao quadro de permanente instabilidade interna que se viveu em Portugal onde se confrontaram projectos e visões do mundo muitas vezes contraditórios.⁴⁸¹ Na verdade, nesta fase, a posição portuguesa sobre Timor variava de acordo com a personalidade política com quem se contactasse,⁴⁸² e isso parece ter tido uma influência importante, nomeadamente na percepção indonésia sobre as reais intenções da política externa portuguesa para Timor.

Todavia, parece claro que a posição do ministro português com importantes responsabilidades no caso, Almeida Santos, é a de deixar, paulatinamente, cair a opção de independência total e imediata para permitir um confronto entre as outras duas hipóteses onde, num obrigatório processo de auto determinação, a *sua opção* de ligação a Portugal vencesse a opção de ligação à Indonésia. É esta estratégia que parece resultar quer do seu discurso em Dili em Outubro, quer do seu discurso na ONU no início Dezembro. Aqui, Almeida Santos afirma que Timor só poderá ter uma de duas soluções, manter-se ligado a Portugal ou ligar-se a Indonésia, e que Timor teria uma assembleia constituinte no prazo de seis meses.⁴⁸³

Com efeito, ainda em Dezembro, chega a Dili o enviado especial do Ministério da Coordenação Territorial (MCI), Valadas Preto, com um projecto de estatuto orgânico - semelhante ao proposto para os territórios onde não existiram guerras coloniais, S. Tomé e Príncipe e a Cabo Verde - para se apresentar aos partidos políticos e para estes se pronunciarem. O objectivo português era conseguir tê-lo pronto até finais de Janeiro de 1975.

⁴⁸⁰ Para uma síntese sobre a ligação política interna política externa no período de transição veja-se MENDES, Pedro – “A dimensão Internacional da transição Democrática em Portugal: a influência da Europa”, in FREIRE, Raquel, (coord.) - *The Challenges to Democratization in a Global World*. Porto: Afrontamento, 2004, Porto. pp. 171-192.

⁴⁸¹ Para uma análise destes projectos e suas diferenças relativamente à descolonização veja-se uma síntese em CORREIA Pezarat - CORREIA, Pedro Pezarat (1999), “Descolonização”, in BRITO, J. M. Brandão (coord.), *Do Marcelismo ao Fim do Império*, Lisboa, Editorial Notícias, pp. 101-224

⁴⁸² DFAT - *Australia and the Indonesian Incorporation of Portuguese Timor, 1974-1976*. Op. Cit., p. 119.

⁴⁸³ *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*. Op. Cit., p. 39.

Mais uma vez o desenrolar dos acontecimentos não permitiu que tal objectivo se cumprisse. A FRETILIN não o aceitou, a UDT aceitava o estatuto e propunha a consulta referendária para Julho, a APODETI, por sua vez, não admitia a discussão do estatuto por o achar desnecessário e defendia o referendo para Outubro.⁴⁸⁴

Entretanto, o novo governador, Lemos Pires, que tinha assumido funções a 14 de Novembro e chegado a Dili a 18 de Novembro, propõem aos partidos, ainda na primeira quinzena de Dezembro a instituição de um conselho de governo com funções consultivas onde estariam presentes elementos de todos os partidos. Esta ideia ia ao encontro do pensamento de Almeida Santos e estava em consonância com os objectivos do Ministro de Coordenação Interterritorial no sentido de iniciar um processo político que possibilitasse uma plataforma de acordo base para se proceder a um referendo de autodeterminação. Todavia, o desentendimento entre os partidos políticos timorenses foi notório e não foi possível activar com sucesso esta parceria entre o Governo Português local e os partidos políticos, que já manifestavam interesses claramente contraditórios.

A APODETI desejava a rápida integração com a Indonésia para promover os interesses políticos e económicos que daí resultariam para o seu grupo. A UDT e a FRETILIN eram claramente anti-Indonésia, mas para além deste os seus interesses não eram coincidentes. Basicamente, a UDT, defendia a continuação de domínio e controle de alguns postos-chave da administração pública, e de todos os interesses políticos e económicos daí decorrentes, e achava que a melhor maneira de os preservar seria o de manter uma ligação com Portugal. Contrariamente, a FRETILIN defendia o saneamento da actual elite dirigente e administrativa em Timor e a sua substituição por uma nova elite timorense sem ligações políticas à antiga administração colonial, por isso defendia uma independência que significaria o corte com os interesses ligados à indonésia e o corte com os interesses ligados à antiga administração colonial.

Claro que a esta visão consequencialista dos interesses teremos que agregar uma visão mais construtivista no sentido de compreender quais as ideias que estão na base destes interesses. Assim, podemos dizer que a APODETI defendia uma ideia *pan javanesa* e achava que, em última análise, Timor-leste deveria fazer parte da identidade de uma grande Indonésia.⁴⁸⁵ Por sua vez, a UDT defendia a ideia da integração de Timor numa comunidade de língua portuguesa, ou seja, num Portugal multirracial e

⁴⁸⁴ Ibidem.

⁴⁸⁵ Veja-se, por exemplo, o documento “Ideário da APTD”, in *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*. Op. Cit. p. 34.

pluricontinental. Basicamente, e contrariamente a APODETI, a UDT achava que Timor tinha uma maior ligação identitária a Portugal do que propriamente ao sudeste asiático. Finalmente a ASDT, que se transforma em FRETILIN, defendia uma ideia anti-colonialista com fortes influências das correntes do socialismo universal, tão em voga em muitos dos países em vias de desenvolvimento saídos da descolonização, com especial ligação à FRELIMO de Moçambique. A FRETILIN era claramente o partido mais ideológico, ou seja, a sua identidade política relevava, nesta época, mais dos princípios revolucionários e anti-coloniais da esquerda internacionalista do que a uma qualquer ligação privilegiada a Portugal ou à Indonésia.⁴⁸⁶

Convém, todavia, ressaltar que, como em todos os processos políticos de carácter transitório, a agregação e a desagregação de interesses são bastante complexos e caracterizam-se por serem altamente voláteis e estarem em continuo movimento reconstitutivo. Ou seja, é importante sublinhar que estes interesses e estas ideias originais marcam, sem dúvida, o posicionamento dos partidos. Todavia, não deixa de ser menos correcto dizer que mesmo dentro destes partidos existiam correntes que podemos caracterizar de mais radicais e mais moderadas. Isto significa que, ao longo do tempo, e consoante o predomínio de cada uma destas correntes, o discurso e a acção política destes grupos políticos vai-se se adaptando e alterando de acordo com as circunstâncias. E estas vão se alterar radicalmente durante o ano de 1975.

Com efeito, a Indonésia, quer através da hábil condução política no terreno do seu cônsul em Dili, Tomodok, quer através da propaganda na rádio com base na capital de Timor oriental, Kupang, tudo faz para apoiar a APODETI, ou seja para a anexação de Timor leste na Indonésia.

O próprio governador de Timor oriental, El Tari, escreve ao governador do Timor português uma carta, datada de 13 de Janeiro, onde afirma que, em sua opinião, o governador português “tem de ajudar a fazer a união com a indonésia (...) e deve empurrar os partidos para um único objectivo, o da união com a indonésia”.⁴⁸⁷

Às movimentações crescentes da Indonésia, via APODETI, os partidos UDT e FRETILIN formam uma coligação de interesses negativa, ou seja, uma frente pró

⁴⁸⁶ Veja-se os primeiros comunicados das associações políticas, UDT, ASDT, APODETI, *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975* em Op. Cit. pp. 28-31.

⁴⁸⁷ “Resposta do governador de Timor indonésio ao convite par um encontro em Dili” in *Ibidem* pp.73-75.

independência capaz de combater as forças pró integração Indonésia. Esta plataforma de entendimento é anunciada em cerimónia pública a 21 de Janeiro.⁴⁸⁸

A tensão em Timor é crescente, o mês de Fevereiro inicia-se com boatos constantes sobre uma iminente invasão militar indonésia. No dia 24, uma rádio australiana refere que a Indonésia prepara um ataque militar a Dili e Bacau nas próximas semanas. No dia 27, a Agência de Noticias Indonésia ANTARA refere que a situação no Timor português evolui no sentido dos comunistas da FRETILIN tomarem o poder e que a FRETILIN foi autorizada a adquirir armas. No dia anterior chega a DILI, o chefe dos Negócios Políticos da embaixada Australiana em Jacarta onde permanece até ao dia 5 de Março.

Cada vez mais pressionados pelos acontecimentos - leia-se pressão pró-indonésia - os partidos anti-Indonésia, UDT/FRETILIN, começam a querer negociar com Portugal. São insistentes os pedidos de contacto com o governo em Lisboa, mas em Lisboa existem outras preocupações. Na verdade, passada a fase heróica da revolução dos cravos, está latente a aceleração da luta entre o *projecto revolucionário* e o *projecto democrático*.⁴⁸⁹

Mesmo sem respostas de Lisboa, em DILI, a 18 de Fevereiro, a coligação UDT/FRETILIN elabora uma proposta concreta para discutir com o governo de Portugal com base nos seguintes princípios básicos: 1. manutenção do sistema de governo existente por mais dois anos, com um conselho alargado; 2. período seguinte de três anos com um alto-comissário e governo de transição com membros dos partidos, manutenção do conselho de governo; 3. período seguinte de mais dois anos nesse sistema, e eleição de uma assembleia constituinte para decidir, finalmente, o futuro do território. Relativamente às Relações Internacionais e à Indonésia em particular defendiam-se os seguintes princípios: 1. política de não-alinhamento; 2. pacto de não agressão; 3. cooperação na manutenção da paz; 4. não intervenção.⁴⁹⁰

Mais uma vez, não existiu por parte de Lisboa qualquer resposta ao projecto. Todavia, Lisboa sabia que era fundamental tentar diminuir a pressão indonésia, e daqui resulta o encontro de Londres no dia 9 de Março entre Portugal e a Indonésia. Este será

⁴⁸⁸ “Comunicado conjunto da Frente Revolucionária de Timor –Leste Independente (FRETILIN) e da União Democrática Timorense (UDT)” in Ibidem, pp. 77-78.

⁴⁸⁹ Estamos a utilizar os conceitos popularizados por Freitas de Amaral. Veja-se AMARAL, Freitas - *O Antigo Regime e a Revolução. Memórias políticas 1941-1975*. Lisboa: Bertrand, 1995.

⁴⁹⁰ *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*. Op. Cit., pp. 48-49.

o segundo encontro entre o general Moertopo, e o Ministro Almeida Santos, depois de se terem encontrado em Lisboa em Outubro de 1974.

Para além do objectivo imediato de retomar a comunicação entre governos, logo baixar a tensão, o encontro de Londres foi importante pois serviu para recolocar a percepção indonésia relativamente ao encontro de Lisboa. Neste primeiro encontro, como vimos, a percepção indonésia foi a de que Portugal iria acompanhar o objectivo indonésio de anexar Timor.

Neste segundo encontro⁴⁹¹ Portugal tornou mais claro à Indonésia a posição portuguesa de não obstaculizar nenhuma opção à partida incluindo, para grande surpresa do general Moertopo, a possibilidade da independência de Timor. Moertopo terá insistido que em Lisboa lhe teriam assegurado que Portugal iria apoiar a posição indonésia. A delegação portuguesa, por sua vez, insistiu que Portugal não iria fazer nada para apoiar nem para dificultar a posição indonésia. O seu principal interesse era a que o povo de Timor pudesse livremente escolher o seu futuro e que Portugal estava sobretudo interessado em iniciar um processo político local que acautelasse os princípios de descolonização e de autodeterminação consagrados pela ONU, princípios esses que eram a trave mestra da política externa do Portugal livre.

A ideia portuguesa consistia num período de transição gradual entre 5 a 8 anos que culminaria com um referendo de autodeterminação. Portugal fez saber que a Indonésia não era irrelevante para este processo e que Portugal iria manter informada a Indonésia da sua evolução, nomeadamente das conversações com os partidos políticos agendados para Maio. Todavia, Portugal insistiu que se não fosse possível obter um acordo para se desenvolver este processo, não restaria outra opção a Portugal senão internacionalizar a questão junto da ONU. A delegação indonésia discordou claramente desta possibilidade.⁴⁹²

Em Lisboa, passados dois dias, rebenta o 11 de Março e acentua-se a percepção indonésia de que os comunistas estavam a tomar o poder em Lisboa e que isso se reflectiria em Timor, nomeadamente, com o apoio à FRETILIN. Aumenta a pressão indonésia para utilizar a opção militar. No dia 14 de Março a embaixada de Portugal em

⁴⁹¹ A delegação portuguesa era formada pelo ministro da Coordenação Interterritorial, Almeida Santos, o ministro sem pasta Vítor Alves, o secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros Jorge Campinos e o chefe do Gabinete dos Assuntos Políticos do Governo de Timor, major Francisco Mota. A delegação indonésia era, mais uma vez, liderada pelo general Ali Murtopo, e acompanhado pelos embaixadores da Indonésia no Reino Unido e em França e pelo capitão Suharto, da agência dos serviços de informação, *Bakin*.

⁴⁹² Cf. *Relatório da Comissão de Análise e Esclarecimento do Processo de Descolonização de Timor II*, Op. Cit., p. 77.

Jakarta comunicava que “segundo fontes de confiança Shuarto foi nas últimas semanas solicitado e mesmo pressionado, pelos chefes de segurança e militares para autorizar a intervenção militar em Timor português. O presidente optou pela negativa, chegando mesmo a ameaçar demitir quem persistisse numa linha de acção militar”.⁴⁹³

Isto faz-nos pensar que, na realidade, de um ponto de vista militar a operação de invasão estava já equacionada e provavelmente já planeada, o que não existia ainda era a oportunidade política. Terá sido isso que fez o político Shuarto, não dar ouvidos aos seus militares mais duros. A situação de um ponto de vista político, quer interno, quer internacional ainda não estava suficientemente madura para uma intervenção militar, terá pensado o presidente Shuarto.

Todavia, as campanhas de propaganda na rádio e imprensa indonésia sobre o perigo do comunismo em Timor e dos seus resultados ao nível da instabilidade e insegurança na Indonésia e na região do sueste asiático intensificam-se. E mais uma vez, dava-se eco do processo revolucionário em Portugal e das implicações do 11 de Março para o avanço comunista em Lisboa, e dos veículos de transmissão a Timor.

Na verdade, o 11 de Março, também para Timor, significou um corte importante no processo político que se estava a tentar impor, nomeadamente com as conversações com os partidos políticos timorenses. Mas não só, o governador Lemos Pires que finalmente se encontrava em Lisboa para tentar resolver vários problemas relacionados com Timor, dá-nos um fresco da situação. “Os acontecimentos do 11 de Março vieram impedir o efeito de diversas diligências que o governador tentara em Lisboa onde *praticamente deixou de existir governo*”.⁴⁹⁴

Os meses seguintes, nomeadamente Maio e Junho, são centrados na tentativa de fazer avançar o processo político em Timor, designadamente com conversações com os partidos sobre o processo e calendarização da descolonização de Timor.

A primeira ronda de primeiras reuniões é com os dirigentes da coligação FRETILIN/UDT e tem lugar no dia 7 de Maio, onde é proposto por Portugal uma agenda com as premissas básicas sobre o programa de descolonização.⁴⁹⁵ A segunda ronda de reuniões, no dia 9 de Maio, é com a APODETI, que rejeita a premissa básica de direito à independência alegando que a constituição da indonésia não prevê a

⁴⁹³ “Comunicado da embaixada de Portugal em Jakarta, 14 de Março” citado em *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*. Op. Cit., p. 50.

⁴⁹⁴ *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*. Op. Cit. (sublinhados nossos) p. 51.

⁴⁹⁵ “Agenda das Conversações com os partidos em Maio de 1975” in *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*. Op. Cit. pp. 157-158.

integração de países independentes. Também rejeita a participação num governo de transição e os calendários propostos para os sufrágios.

As reuniões não foram fáceis, e existiam mesmo divergências entre a Comissão de Descolonização de Timor e a Comissão Nacional de Descolonização (CND) quanto a desenvolvimento dos calendários.⁴⁹⁶ Finalmente a CND envia a Dili o major Vítor Alves, embaixador itinerante que tinha já acompanhado a situação de Timor em Londres. Chega a Dili no dia 15 de Maio e quando regressa a Lisboa leva consigo o acordo da Coligação UDT/FRETILIN e da APODETI sobre as premissas básicas para a realização de uma Cimeira a ter lugar em Macau no dia 15 de Junho.

Tudo parecia bem encaminhado até que aconteceu o que mais se temia: o fim da coligação UDT/FRETILIN, o mesmo é dizer que a moderação é ultrapassada pela radicalização de posições. A ala mais radical da FRETILIN começa a inviabilizar a sua presença na cimeira de Macau. Resultado: apesar das insistências portuguesas só dois partidos estiveram presentes em Macau. O que, na prática, inviabilizou a celebração de um acordo onde ficasse finalmente estabelecido as linhas definidoras do processo de descolonização de Timor.

Ainda assim, e de acordo com o combinado em Londres, a delegação portuguesa composta por Vítor Alves, Almeida Santos, o Secretário de estado dos negócios estrangeiros, Jorge campinos, e dois representantes do governo de Timor, encontram-se com uma delegação indonésia em Hong Kong no dia 25 de Junho. É apreciado o projecto de lei constitucional que estaria em discussão com os partidos em Macau no dia seguinte.

Em Macau, as negociações com a APODETI e UDT decorrem sem grandes dificuldades, e são poucas as alterações introduzidas ao projecto que anteriormente estivera em discussão em Dili. O resultado é um acordo quanto ao novo estatuto orgânico de Timor e à definição do processo e do calendário da descolonização.⁴⁹⁷

Finalmente, novo encontro em Hong Kong com os indonésios onde se prestam esclarecimentos sobre as decisões e os resultados da cimeira e onde se constata uma compreensão por parte da indonésia.

A preparação e o resultado da cimeira de Macau evidenciam a vontade de Portugal em contribuir para uma solução descolonizadora em Timor que permitisse uma

⁴⁹⁶ Cf. “Do presidente da República ao governador de Timor”, in Ibidem, p. 163.

⁴⁹⁷ Cf. “Summary of Outcome of Macao Talks between Portugal, APODETI and UDT, 26-28 June 1975”, in KRIEGER, Heike (Ed.) - *East Timor and the international community: basic documents*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 37.

livre escolha do futuro de Timor, até mesmo a integração na Indonésia, desde que fossem cumpridos os requisitos mínimos de um processo de autodeterminação conforme as normas internacionais. Mas, por outro lado, demonstra também as limitações e a incapacidade de Portugal controlar no terreno a radicalização dos partidos políticos que se seguirá ao fim da coligação.⁴⁹⁸

Com efeito, o fim da coligação foi, em grande medida, fruto da ascensão da ala radical da FRETILIN que começa a actuar de forma persistente e deliberada através da violência e da infiltração nos meios militares. Este comportamento introduz um nível de insegurança e de intranquilidade na sociedade timorense que vai arrastar reacções por parte de outros partidos e que elevam a escalada do nível de insegurança no território, o que será aproveitado pela Indonésia.

Em Lisboa, no dia 11 de Julho o Presidente da Republica, Costa Gomes, promulga o diploma constitucional decretado pelo Conselho da Revolução, onde se afirma no seu artigo primeiro: “O Estado Português reafirma o direito do povo de Timor à autodeterminação, com todas as suas consequenciais, incluindo a aceitação da sua independência, e a derrogação da parte correspondente do artigo 1º da Constituição Política de 1933, nos precisos termos da lei constitucional nº 7/74, de 27 de Julho, de acordo as resoluções pertinentes da Organização das Nações Unidas, e na escrupulosa salvaguarda do princípio do respeito pela vontade do povo de Timor”.⁴⁹⁹ Esta lei constitucional punha em marcha o processo de descolonização de Timor e definia o seu novo estatuto orgânico. Os pontos básicos eram os seguintes: o futuro político de Timor será definido por uma Assembleia Popular que resultará de uma eleição directa, secreta e universal e que terá lugar no terceiro domingo de Outubro de 1975; num prazo de 100

⁴⁹⁸ Almeida Santos foi actor principal neste processo como Ministro de Portugal enviado especial a Timor. Mais tarde como Presidente da Assembleia da Republica Portuguesa reconta a sua perspectiva dos acontecimentos. Eis, de forma resumida a sua visão dos acontecimentos: “Patrocinei, negocie, praticamente redigi e subscrevi, nesse sentido, o Acordo de Macau, pelo qual foi reconhecido ao povo de Timor o direito a escolher livremente o seu destino, decorrido que fosse um dilatado e prorrogável período de transição, este destinado a assegurar a Timor condições mínimas de auto-suficiência económica, sem as quais se não podia cogitar de uma sustentável independência política, se viesse a ser essa a opção final, por referendo, dos cidadãos timorenses. Mas o destino tinha reservado para o povo de Timor uma tragédia grega. Eis que deflagra uma guerra civil que as forças militares portuguesas não podem ou não querem controlar. O movimento que a detona perde-a. O que a ganha é de esquerda e esse facto intranquiliza a Indonésia, despertando nesta apetites imperialistas. É nesta altura que, já autodemitido do IV Governo, aceito deslocar-me a Nova Iorque, a Djakarta, a Camberra e a Timor para organizar uma força multilateral de intervenção pacífica. Vivi o rescaldo da guerra civil e os seus horrores. Mas a Indonésia inviabiliza essa intervenção. Já tinha em mente a que veio a ocorrer depois, perpetrada por ela própria, com propósitos de anexação.” SANTOS, Almeida, in *Diário da Assembleia da Republica*. I Série –Nº 6, 16- 11-1995, p.14. Para uma visão mais global veja-se SANTOS, Almeida, - *Quase Memórias: Da Descolonização de Cada Território em Particular*. Lisboa: Casa das Letras, 2006.

⁴⁹⁹ “Lei nº 7/75,” in *Diário do Governo*, I série, nº 163., 17, 06, 1975.

dias, serão constituídos órgãos transitórios de governo de Timor Português que exercerão funções até se eleger a Assembleia Popular de Timor após o que, através de uma acto solene entre o seu Presidente e o Presidente da Republica Portuguesa, Portugal terminará a sua soberania no território.

Novamente o desencadear dos acontecimentos veio contrariar o programa estabelecido. Em primeiro lugar, em Lisboa, a crise política interna entre o IV e os V governos provisórios aumenta a instabilidade e a incerteza sobre a questão clássica: *quem governa?* Mais uma vez, as crises de política interna em Portugal fazem atrasar o processo em Timor.

Com efeito, na véspera do governador de Timor sair de Dili em direcção a Lisboa para ser empossado como alto-comissário - um dos pressupostos da lei 7/75 – recebe o seguinte telegrama: “Sexta presidente da república considera que Vexa deve aguardar instruções antes de deslocar-se Lisboa”.⁵⁰⁰ Resultado: em Timor não existe Alto-comissário o processo de instituição da lei 7/75 não avança ficando tudo em suspenso.

Isto significou, de um ponto de vista do governo de Timor, um período de grande indefinição política, administrativa e legal no território com graves consequências para a autoridade portuguesa. Por outro lado, de um ponto de vista dos partidos políticos timorenses, significou uma percepção da incapacidade de Portugal para conseguir encontrar uma solução eficaz para a descolonização de Timor. Terá sido esta percepção, aliada as declarações do presidente da Indonésia, em meados de Julho, a defender que o futuro de Timor passaria pela integração na indonésia que terá levado a UDT- outrora tão confiante e próxima da autoridade de Portugal - a visitar Jacarta a 25 de Julho e a fazer uma viragem política de 360º graus. Esta visita é justificada pela UDT pela necessidade de indagar a Indonésia relativamente a sua aceitação sobre a opção de independência de Timor. Os factos posteriores – manifestações, greves e finalmente o golpe – parecem comprovar a possibilidade de no decurso desta visita a Indonésia ter conseguido influenciar a UDT no sentido desta perpetrar um movimento militar com o objectivo de eliminar os *comunistas* da FRETILIN.⁵⁰¹

Com efeito, é plausível que a Indonésia tenha confrontado a UDT com uma opção de soma nula. Ou seja, tenha feito ver a UDT que era impossível a FRETILIN continuar em Timor. E que da eliminação desta dependeria o apoio da Indonésia a uma

⁵⁰⁰ Citado em *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*, Op. Cit. p. 227.

⁵⁰¹ Existiria mesmo uma lista dos “comunistas” a serem eliminados. Cf. *Ibidem* p. 227.

possível solução de independência de Timor. A verdade é que após dois dias do regresso da delegação da UDT de Jacarta realizam-se em Dili greves e manifestações organizadas pela UDT que pretendem uma clarificação do governo português local liderado pelo Coronel Lemos Pires e a expulsão do território de dois Majores revolucionários e conspiradores considerados próximos da FRETILIN.⁵⁰²

Finalmente, na noite de 10 para dia 11 de Agosto a UDT põem em marcha a sua tentativa de golpe.⁵⁰³ Claro que existem várias versões sobre os acontecimentos de 11 de Agosto.⁵⁰⁴ Para a UDT tratou-se de um *movimento* e ficou a dever-se a uma reacção perante a crise generalizada e a degradação das condições de segurança que representaram a ascensão da FRETILIN com o apoio dos oficiais revolucionários do MFA, permitida pelo Governador Lemos Pires. A FRETILIN, por sua vez, considera que foi um *golpe* que começara a desenhar-se depois da cimeira de Macau, com a conivência do governador Lemos Pires e como atitude persecutória da sua ausência na cimeira. Para a FRETILIN tratou-se de “uma ofensiva reaccionária e imperialista”.⁵⁰⁵

Nos dias seguintes a situação tornou-se extremamente complexa e com a reacção da FRETILIN a partir de 21 de Agosto “DILI passou a viver em ambiente de guerra Civil com as forças militares divididas pelos dois partidos”.⁵⁰⁶

⁵⁰² Cf. Ibidem, p. 229, e o *Relatório da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (CAVR) de Timor-Leste*. CAVR, Timor- Leste, 2005, Cap. 3, p. 46.

⁵⁰³ Os dados da operação militar designada “operação Sakonar” podem ser consultados em Documento Anexo 5.3, in *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*, Op. Cit. pp. 252-253. Basicamente, o que, efectivamente, aconteceu foi a tomada de assalto do quartel da PSP pela UDT, a captura das suas armas, o cerco do palácio do governo e a exigência da expulsão dos elementos revolucionários da FRETILIN e das Forças Armadas; bem como a exigência do estabelecimento imediato de um governo de transição. Em reacção a FRETILIN ocupa o Quartel-general e o Governador Lemos Pires ordena aos oficiais metropolitanos a entrega do comando das unidades militares aos sargentos timorenses. Derrotadas pela FRETILIN, as forças da UDT recuam até a fronteira com Timor oriental, onde mediante compromisso de aceitarem a integração de Timor na indonésia é-lhes permitido atravessar a fronteira. Desarmadas as forças da UDT foram substituídas por forças regulares da indonésia que retomaram a luta com a FRETILIN. Alias, a colaboração da UDT e APODETI com as forças militares da indonésia foram efectivas. De acordo com o Relatório CAVR, “Antes da invasão em larga escala de Timor-Leste, no dia 7 de Dezembro de 1975, unidades das Forças Especiais (*Kopassandha*) das *ABRI* armaram e treinaram em Timor Ocidental (Indonésia) membros timorenses da Apodeti e da UDT, dando-lhes o nome de “Partidários”. As tropas indonésias e os Partidários levaram a efeito operações militares secretas no território de Timor-Leste entre Agosto e Dezembro de 1975, durante as quais cometeram homicídios ilícitos de civis nos distritos de Bobonaro, Covalima e Ermera. A Comissão conclui que o Governo da Indonésia, a instituição das *ABRI/TNI*, bem como os oficiais e soldados das *Kopassandha* e os Partidários implicados nestas operações são responsáveis e passíveis de responsabilização pela morte desses civis.” *Relatório da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (CAVR) de Timor-Leste*. CAVR, Timor- Leste, 2005, Cap.8, p. 22.

⁵⁰⁴ Sobre este assunto veja-se o *Relatório (CAVR)*. Op. Cit., Cap. 3, pp. 44-49 e CARRASCALÃO, Maria - Op. Cit, pp. 32-39.

⁵⁰⁵ “Comunicado do Comité de Acção da FRETILIN em Lisboa”, citado em CARRASCALÃO, Maria - Op. Cit. p. 35.

⁵⁰⁶ *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*, Op. Cit. p. 237.

É o fim do *status quo ante* de alguma estabilidade e o princípio da grande incerteza e turbulência política e militar no território. A partir daqui o governo Português de Timor perde completamente o controlo da situação. O auxílio do governo central de Portugal é escasso e claramente insuficiente face a gravidade da situação. Perante esta condição de colapso da autoridade portuguesa, que se consubstancia na impossibilidade de juntar as partes e impor um cessar fogo, Portugal começa a tentar o auxílio da “ONU e países limítrofes para negociação com movimentos políticos em Timor a fim de conseguir-se solução política honrosa”.⁵⁰⁷

O ministro Almeida Santos é recebido pelo Secretário-geral da ONU e pelo presidente do Comité dos 24. Estes mostram-se compreensivos da gravidade da situação e prontificam-se a influenciar a Austrália e a Indonésia para uma ajuda humanitária a Timor. A proposta portuguesa era a de um comité de Bons Ofícios constituído por Portugal, Indonésia, Austrália e, no mínimo, mais um país da região.⁵⁰⁸

Todavia, no terreno, a situação urge e a ajuda não chega nem de Portugal, nem da ONU, nem das potências da região. O que chega é a “ordem para sair da capital”⁵⁰⁹ do presidente da República de Portugal para o governador de Timor. O que acontece no dia 28 de Agosto. Ou seja, neste dia é concretizada a transferência da autoridade portuguesa, governo e comando militar português em Timor, de Díli para a pequena ilha de Ataúro.

A partir daqui, a autoridade portuguesa deixa de ter uma presença física importante no centro político e social do território, Dili, e com isso perde-se o elo simbólico de poder do governo português em Timor. Sem capacidade operacional, quer militar quer política no terreno, resta a Portugal manter uma presença mínima de representação da soberania portuguesa em Ataúro e tentar as diligências diplomáticas.

Neste sentido, a delegação portuguesa chefiada por Almeida Santos, depois da ONU, dirige-se a Jacarta e a Camberra para tentar negociar uma solução para o problema. Em Jacarta, a Indonésia propõem a Almeida Santos um “Draft Memorandum of Understanding”⁵¹⁰ com seis pontos onde, embora reconhecendo que Portugal é a única a autoridade em Timor, avança com uma autoridade conjunta composta pela Indonésia, Portugal, Austrália e Malásia e, sobretudo, propõem que, a pedido do

⁵⁰⁷ “De P.R. para o Governador (21-08-1975)”, in *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*, Op. Cit. p. 267.

⁵⁰⁸ Veja-se “De P.R. para o Governador (24-08-1975)”, in *ibidem*. p. 271.

⁵⁰⁹ *Ibidem* p. 277. Veja-se “De Chefe do EMGFA par o Governador de Timor. Informar Governador de Macau e Embaixador de Camberra (25-08-1975)” in *Ibidem*.

⁵¹⁰ “Draft Memorandum of Understanding” in *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*, p. 322-323.

governo português, a Indonésia se disponibilizasse a enviar para Timor uma *task force* para restabelecer a paz e a ordem em Timor. Esta *task force* estaria sob comando Indonésio, e após o estabelecimento da autoridade conjunta passaria a estar sob direcção desta.

Portugal não concorda com o memorando e apresenta uma resposta à Indonésia onde apresenta as suas várias reservas à proposta indonésia.⁵¹¹ Basicamente, Almeida Santos rebate a aparente contradição entre o reconhecimento de Portugal como única autoridade legítima e o estabelecimento de uma autoridade conjunta e afirma peremptoriamente que “o governo português não está em posição de solicitar uma intervenção militar unilateral da indonésia”.⁵¹²

Não se conseguiu chegar a um entendimento efectivo. Entretanto, a FRETILIN passa a controlar grande parte do território e exige negociações directas com Portugal para a descolonização e autodeterminação. Almeida Santos insiste na negociação de um processo político que envolva os três partidos, e perante as desconfianças indonésias chega mesmo a entregar um documento ao MNE da indonésia onde se nega um acordo bilateral entre Portugal e a FRETILIN e se reafirma a vontade de “recondução do processo de descolonização do território a uma plataforma política que respeite a vontade genuína do povo de Timor”.⁵¹³

Os meses de Setembro e Outubro são de impasse, as negociações entre os partidos não avançam e a posição portuguesa está também condicionada pela existência de militares portugueses prisioneiros. Todavia, na Indonésia os decisores percebem o impasse como negativo e insustentável e não param de pensar nas consequências possíveis das declarações oscilantes das elites portuguesa, nomeadamente da hipótese levantada pelo ministro português, Almeida Santos, de que Portugal poderia entregar o poder aos timorenses o que, neste período, com os sucessos da Fretilin na guerra civil significava entregar o poder à Fretilin.

Deste modo, no dia 5 de Setembro, o Presidente Suharto e o general Murdani reuniram-se e analisaram sete opções possíveis para resolver o problema de Timor. Estas opções iam de um convite à Indonésia, por parte de Portugal, para intervir directamente, até ao envolvimento das Nações Unidas em que a Indonésia participaria.

⁵¹¹ “Embaixada de Portugal–Jakarta: Observações e reservas apresentadas pela delegação portuguesa ao Memorandum of Understanding proposto pela delegação da Republica da Indonésia”, in *Ibidem*, pp. 323-324.

⁵¹² *Ibidem*, p. 324.

⁵¹³ “Memorando do Dr. Almeida Santos ao governo de Jacarta” in *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*, p. 297.

Todavia, Shuarto em função do desenrolar dos acontecimentos descartou todas as opções, excepto o plano das Operações Especiais que descreveu como a “via clássica”. E foi assim que partir desta data e sob o comando do general Murdani, se começou a desenvolver um plano onde as forças armadas indonésias forneceriam “voluntários” bem armados que apoiariam a UDT e outras forças timorenses anti-FRETILIN, numa aposta clara para impedir que a FRETILIN se apoderasse completamente de Timor.⁵¹⁴

O primeiro-ministro australiano, Whitlam, numa tentativa frouxa de acalmar os ânimos, ainda chega a afirmar que: “considerar a FRETILIN como Comunista não ajuda a solução do problema”.⁵¹⁵ Mas, em última análise, a Austrália não quer tomar uma posição relativa a Timor que represente qualquer tipo de atrito com a Indonésia que possa por em causa a sua política de boa vizinhança e os respectivos interesses económicos⁵¹⁶ e de segurança regionais comuns.

Na verdade, para além do problema do mar de Timor, o factor mais importante na posição australiana derivava de considerações estratégicas de segurança regional inscritas na visão tradicional da política externa e de defesa australiana.⁵¹⁷ Foram sobretudo estas percepções estratégicas que influenciaram o governo de Whitlam a

⁵¹⁴ Documento 217, Jacarta, 6 de Setembro de 1975, in Wendy Way (Ed.), DFAT, pp. 391-392.

⁵¹⁵ Citado em *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*, p. 303.

⁵¹⁶ Com efeito, em 1971 e 1972, a Austrália e a Indonésia tinham assinado acordos relativos aos interesses comuns na fronteira marítima e que excluía, até ver, a área relativa ao Timor português. Entre 1974 e 1975 estavam em curso negociações para um nova redefinição de áreas de influência fronteiriça desse zona marítima onde também, se incluía o Timor português, e que se sabia ser muito rica. Por isso em Maio de 1974, John McCredie, diplomata australiano na Embaixada em Jacarta, escreveu uma carta para o Departamento Australiano de Negócios Estrangeiros alertando para o seguinte: “Indonesian absorption of Timor makes geopolitical sense. Any other long-term solution would be potentially disruptive of both Indonesia and the region. Its (absorption) would help confirm our seabed agreement with Indonesia. *It should induce a greater readiness on (Jakarta's) part to discuss Indonesia's ocean policy*” Citado em CHALK, Peter - *Australian foreign and defense policy in the wake of the 1999/2000 East Timor intervention*. Santa Mónica, CA: RAND, 2001, p. 37. (sublinhados nossos) veja-se também, “Document 3, Policy planning paper, 3 May 1974” in Wendy Way (Ed.), DFAT, p. 52.

⁵¹⁷ Ou seja a visão tradicional da política externa australiana nas décadas de 1950 e 1960, com as suas ideias estratégicas de “forward defense” e “white australia policy” foram estruturantes na percepção da Austrália relativamente à Indonésia. Na verdade, o maior arquipélago do mundo com mais de dezassete mil ilhas, com mais de duzentos milhões de pessoas é, pelo seu poder geográfico de simplesmente estar lá, da maior importância para a Austrália. A Indonésia pode não ser uma ameaça directa à segurança Australiana. Todavia, a Austrália construiu uma doutrina realista, segundo a qual, qualquer ameaça possivelmente poderosa, tem de surgir ou passar por aquele arquipélago. É esta percepção tradicional e central na política externa e defesa australiana, que histórica e tradicionalmente elevou as boas relações com a Indonésia a uma das principais prioridades do interesse nacional australiano. É esta ideia geopolítica dominante que impele a Austrália a aceitar os governos indonésios, independentemente do seu histórico normativo, mas sobretudo dependente da necessidade de criar estabilidade e paz durável na sua região fronteiriça. Qualquer interpretação sobre a política externa australiana têm de partir destes pressupostos básicos, sendo que Timor não foi e não é uma excepção.

apoiar a incorporação de Timor na Indonésia a partir de finais de 1974.⁵¹⁸ Whitlam valorizava o anti-comunismo de Suharto, mas sobretudo valorizava a sua atitude amigável para com a Austrália, e isto era demasiado importante para ser posto em causa por Timor.⁵¹⁹ Depois, a acrescentar a esta visão estratégica dominante no seio do governo e da diplomacia australiana, existia outra visão - também ela fortemente embebida numa visão do mundo racionalista-utilitária - que se prendia com a possibilidade de Timor ser um Estado economicamente inviável. Por isso Whitlam disse a Suharto, em Setembro de 1974, que (...) Portuguese Timor was too small to be independent. It was economically unviable. Independence would be unwelcome to Indonesia, to Australia and to other countries in the region, because an independent Portuguese Timor would inevitably become the focus of attention of others outside the region.”⁵²⁰

Na realidade, como a documentação oficial demonstra (DAFT)⁵²¹, o governo australiano sobre a liderança de Gough Whitlam em 1974 era contra a influência colonial portuguesa e sempre defendeu que uma união pacífica com a Indonésia seria a único caminho viável para Timor-leste.⁵²² Esta era também a posição do Reino Unido.⁵²³

⁵¹⁸ Veja-se BALL, Desmond; MCDONALD Hamish - *Death in Balibo lies in Canberra*. Sidney: Allen & Unwin, 2000; e DUNN, James - *East Timor: a rough passage to independence*. Longueville Books; 3rd Revised edition 2003.

⁵¹⁹ Veja-se GOLDSWORTHY, David et al - “Reorientation”, in Peter Edwards; David Goldsworthy (eds) - *Facing north: a century of Australian engagement with Asia, volume 2: 1970s to 2000* Melbourne University Press, Carlton 2003, pp. 360-362; VIVIAN, Nancy - “Australians and the East Timor issue-the policy of the Whitlam government”, in James Cotton (ed.) *East Timor and Australia: AIAA contributions to the policy debate* Australian Defence Studies Centre, Canberra 2000, pp. 83-85.

⁵²⁰ ‘Document 26, Record of meeting between Whitlam and Suharto, 6 September 1974’ in Wendy Way (Ed.), DFAT, pp. 95-98.

⁵²¹ Veja-se, “Record of Conversation between Whitlam and Soeharto, Townsville, 4 April 1975”, in DFAT, Wendy Way (ed.) - *Australia and the Indonesian Incorporation of Portuguese Timor, 1974-76*. Veja-se também as revelações do embaixador australiano da altura em Jakarta, Richard Woollcott, em WOOLLCOTT, Richard - *The Hot Seat: Reflections on Diplomacy from Stalin's Death to the Bali Bombings*, Harpers Collins Publishers, Sydney 2003, p. 305 e segs. Para uma visão sistemática e interessante sobre a política externa da Austrália face a Timor veja-se SALLA, M. - “Australian Foreign Policy and east Timor”, in *Australian Journal of International Affairs*, v.49 n° 2, 1995, p. 207-222.

⁵²² Numa conversa privada, o primeiro-ministro australiano, Whitlam, informou os seus funcionários do Ministério dos Negócios Estrangeiros do seguinte: “Sou a favor da incorporação, mas tem de se obedecer à autodeterminação. Quero-o incorporado mas não o quero feito de tal forma que isso possa criar argumentos na Austrália para tornar as pessoas ainda mais críticas da Indonésia”, Documento 37, Canberra, 24 de Setembro de 1974, in Wendy Way (Ed.), DFAT. p. 111.

⁵²³ Logo em Março de 1975, o Foreign Office recomenda “that... Timor's eventual integration with Indonesia is probably the right answer.” Veja-se *The Future of Portuguese Timor British, March 5 and 17, 1975, Foreign and Commonwealth Office, Confidential Memorandum for Ministers*, (NSA). Com efeito, o embaixador britânico em Jacarta John A. Ford recomenda que “it is in Britain's interest that Indonesia should absorb” Timor leste “as soon and as unobtrusively as possible; and that if it comes to the crunch and there is a row in the United Nations we should keep our heads down and avoid siding against the Indonesian Government.” *Untitled Covering Letter to Mr Duggan's Report on his Visit to Portuguese*

Estas posições, especialmente a australiana, foram claramente percebidas pelos líderes indonésios nomeadamente pelo General Ali Moertopo como um “sinal verde”⁵²⁴ para a anexação indonésia de Timor.⁵²⁵ Aliás, é importante recordar que esta possibilidade, ou se quisermos, a opção estratégica da Indonésia de integrar o Timor Português estava desde a década de sessenta em cima da mesa e já nesta altura existia uma determinada convergência de interesses geopolíticos de segurança e defesa entre a Indonésia e a Austrália.⁵²⁶ Deste modo, a Austrália limitou-se a ser uma testemunha silenciosa da opção indonésia de invadir Timor.⁵²⁷

Na verdade, do princípio ao fim da crise em Timor a Austrália adoptou uma política de *abstenção colaborante*⁵²⁸ que é bem sintetizada nas palavras do embaixador australiano na Indonésia, Richard Woolcott, que dirigindo-se ao seu primeiro ministro aconselha o seguinte:

“Daqui sugiro que as nossas políticas se baseiem tanto quanto possível num distanciamento em relação à questão de Timor; retirar de Timor os australianos que, actualmente, lá se encontram; deixar que os acontecimentos sigam o seu curso; e se e quando a Indonésia intervier, agir de forma a minimizar o impacto público na Austrália e a mostrar em privado à Indonésia que compreendemos os seus problemas.”⁵²⁹

Timor, July 14, 1975, British Embassy in Jakarta, Confidential Letter (NSA). Todavia, a visão mais interessante e global sobre Timor do Reino Unido encontra-se em *Sir Michael Palliser's visit to Indonesia: 21 - 22 October 1975; UK/Indonesian Relations, September 26, 1975, British Foreign and Commonwealth Office, Confidential Briefing Paper.* Neste documento o embaixador britânico conclui que o Reino Unido deve manter-se o mais afastado possível do problema relativo ao futuro de Timor, pois não existem interesses britânicos em jogo em Timor. Na sua opinião a resposta correcta para Timor é a da sua incorporação na Indonésia, concordando com o governo australiano que esta é a melhor opção para a estabilidade regional. Ver anexos.

⁵²⁴ SALLA, Michael - "Australian Foreign Policy and East Timor", in COTTON, James (ed.) *East Timor and Australia: AIAA Contributions to the Policy Debate*, Canberra, Australian Defence Studies Centre, 1999, pp. 159-180.

⁵²⁵ Mesmo o novo governo australiano de 1975 do partido Liberal-National que inicialmente, e na oposição, tinha sido crítico das acções indonésias, *no final do dia*, assumiu que as boas relações externas com a Indonésia eram mais importantes do que o apoio a autodeterminação de Timor leste.

⁵²⁶ MONK, Paul M – “Secret Intelligence And Escape Clauses Australia and the Indonesian Annexation of East Timor, 1963-76”, in *Critical Asian Studies*, Vol. 33:2 (2001), pp. 181-208. Em língua portuguesa e sobre a posição portuguesa veja-se FERNANDES, Moisés Silva – “O Timor Português na Política Externa de Suharto: o Regresso ao Status Quo Ante, 1965-1974”, in *Revista de Negócios Estrangeiros*, n. 9.1, 2006, pp. 272-338.

⁵²⁷ BALL, Desmond - “Silent witness: Australian intelligence and East Timor”, in *The Pacific Review*, Vol. 14 No. 1 2001: 35–62.

⁵²⁸ Abstenção porque não quis intervir, deixando os timorenses a sua sorte, não marcando uma posição de ajuda, nem que fosse humanitária, a Timor contra a política de força Indonésia. Colaborante porque colaborou e suportou todas as posições da Indonésia e foi o seu principal aliado diplomático na questão timorense.

⁵²⁹ Documento 169, Jacarta, 17 Agosto 1975, in Wendy Way (Ed.), DFAT, pp. 313-31.

Esta política de *abstenção colaborante* é assumida como a melhor para a Austrália e revela bem o ambiente normativo e ideacional da época, onde os decisores e agentes diplomáticos estavam completamente embebidos numa visão do mundo dominada pela *realpolitik*. Efectivamente Woolcott, de uma forma ao mesmo tempo curiosa e exemplar não deixa de assinalar o dilema entre as normas e os interesses, quando afirma nesta mesma mensagem ao seu primeiro-ministro: “Sei que estou a recomendar uma posição mais pragmática do que de princípios, mas os interesses nacionais e a política externa são isso mesmo.”⁵³⁰

Na verdade, o dilema entre princípios - ideias e normas internacionais -, nomeadamente da auto-determinação e descolonização, e interesses materiais - económicos e geopolíticos - desde cedo estiveram em cima da mesa das potências internacionais. Todavia, tanto os EUA como a Austrália, como o Reino Unido, embora cada um deles com o seu estilo e cultura política particular, tiveram todos, sem excepção, uma política geral de abstenção colaborante com a Indonésia e a sua política de incoorporação de Timor.

Quer isto dizer que foram os factores internacionais que definiram a situação de Timor neste momento? Quer, mas não exclusivamente e não sem pensarmos que todos estes factores se desenvolveram neste sentido porque em Portugal não existiu capacidade para controlar e influenciar estes actores internacionais a pensar de outra forma.⁵³¹ Na realidade, vários decisores portugueses, nomeadamente militares, tinham também a percepção que Timor independente não era viável e embora empenhados em honrar o compromisso de auto-determinação expresso pela vontade do povo timorense tinham também consciência que na impossibilidade de um qualquer tipo de acordo diplomático com Jacarta, Portugal não tinha capacidade efectiva de controlar uma acção militar.⁵³²

Isto significa que os problemas internos em Portugal foram decisivos quer ao nível da formação da percepção das elites portuguesas e da imagem que tinham sobre a situação de Timor, quer ao nível da percepção e imagem das elites internacionais sobre a capacidade e papel de Portugal no problema. Deste modo, Portugal, uma vez mais,

⁵³⁰ Ibidem.

⁵³¹ Existiram, por exemplo, dentro do sistema político australiano – Senador Willesee’s - sensibilidades mais próximas da visão portuguesa, nomeadamente, da de Almeida Santos no sentido de se definir um governo e período de transição em Timor que pudesse finalmente proceder a um processo de completa auto-determinação. Veja-se o ponto 6 do *Portuguese Timor, November 3, 1975, British Embassy in Jakarta, Confidential Letter (NSA)*

⁵³² *Untitled Covering Letter to Mr Duggan's Report on his Visit to Portuguese Timor, July 14, 1975, British Embassy in Jakarta, Confidential Letter (NSA).*

com graves problemas internos sobre *quem governa*, estamos no final do verão quente e os incidentes políticos sucedem-se, olha para Timor como um problema menor. Na verdade, mesmo de um ponto de vista da sua política externa, Angola era a grande preocupação para Portugal.

Quanto à Indonésia, o tempo joga a seu favor, vai preparando o terreno contra a FRETILIN comunista deixando a situação descontrolar-se como justificação para uma intervenção que imponha a ordem e segurança e que permita a justificação da contenção do perigo do contágio comunista.⁵³³

Nos primeiros dias de Novembro, por iniciativa do MNE de Portugal, realiza-se um novo encontro entre delegações portuguesas e indonésias. Desta feita em Roma, nas embaixadas de Portugal e Indonésia, o MNE português Melo Antunes conversa com o MNE Indonésio Adam Malik. As reuniões centraram-se na definição de uma agenda que possibilitasse o reencontrar do processo de descolonização e que passava pelos seguintes pontos específicos: 1. estabelecimento de um cessar-fogo efectivo em Timor português; 2. regresso dos refugiados de Timor português do território indonésio; 3. libertação dos portugueses detidos pela UDT; 4. estabelecimento de um governo de transição, onde estariam representados todos os partidos políticos, para desenvolver o processo de descolonização.

De um ponto de vista político-estratégico podemos dizer que Portugal insiste no reconhecimento da sua autoridade legal como principal responsável pela descolonização em Timor, enquanto a Indonésia insiste na sua contribuição militar para a uma força conjunta de paz que conseguisse impor um cessar-fogo.

Apesar das diferentes perspectivas político estratégicas, os “dois ministros acordaram na necessidade de realizar, no mais curto espaço de tempo possível, um

⁵³³ A preparação do terreno para a integração foi confiada às Operações Especiais (*Operasi Khusus, Opsus*), os serviços de informação militares que delinearam o projecto confidencial para Timor, que teve como nome de código *Operasi Komodo*. Esta operação foi dirigida pelo major-general Ali Murtopo, o chefe das Operações Especiais, e pelo tenente-general Yoga Sugama, o chefe da *Bakin* (o órgão de coordenação dos serviços de informação). O principal operacional era Liem Bian Kie, (secretário particular de Murtopo) e o principal assessor era Harry Tjan, do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais (CSIS), um grupo de reflexão da *Opsus*. Na verdade, não se tratava de uma novidade para estes operacionais. As Operações Especiais, dirigidas por Ali Murtopo, tinham-se ocupado do “Acto de Livre Escolha” no Irian Ocidental, em 1969, e garantido com êxito que o processo resultasse num voto pró-integração deste território. Várias outras figuras da campanha para a integração de Timor tinham também experiência da tomada do Irian Ocidental. Incluíam também o Presidente Suharto, que, em 1962, era o major-general que comandou a campanha militar *Mandala* para libertar o Irian Ocidental do controlo holandês, o general Benny Murdani e o coronel Dading Kalbuadi. A *Operasi Komodo* foi-se desenvolvendo gradualmente, e desenrolou-se através de um variado leque de funções, que incluíam diplomacia internacional (dirigida principalmente contra Portugal), serviços de informação, subversão e, finalmente, preparação para o uso de força militar.

encontro conjunto entre Portugal e todos os partidos de Timor português com vista à cessação da luta armada e a execução pacífica e ordeira do processo de descolonização de Timor português.”⁵³⁴

Em Lisboa, no dia 5, tem lugar uma reunião da Comissão Nacional da Descolonização (CND) para analisar os resultados das conversações de Roma e ouvir o Governador que entretanto tinha chegado à metrópole. Da reunião resulta a decisão de enviar mensagens aos partidos políticos (FRETILIN, MAC e APODETI), que vão no sentido de propor conversações que teriam lugar na Austrália entre 15 e 20 de Novembro.

No dia 15 de Novembro nova reunião da CND, onde se debate o andamento das conversações com os partidos timorenses e a Indonésia, a sua calendarização, a composição da delegação portuguesa, bem como as linhas gerais e os pontos críticos a desenvolver sobre as futuras *demarches* diplomáticas.⁵³⁵

Na Austrália, vive-se também um clima de alguma instabilidade política, e o governo liderado pelo primeiro-ministro Whitlam cai. Na sequência da destituição do governo liderado por Whitlam, a 11 de Novembro de 1975, Malcom Fraser, é nomeado primeiro-ministro de um governo de gestão. Todavia, a política externa australiana de *abstenção colaborante* não sofreu qualquer alteração.⁵³⁶

⁵³⁴ “Declaração conjunta publicada no final das conversações entre os ministros dos negócios estrangeiros de Portugal e da indonésia em Roma (MNE)”, in *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*, op., cit. p. 355.

⁵³⁵ Nesta altura a FRETILIN tinha já respondido positivamente à proposta portuguesa de conversações, ficando-se a espera de respostas dos outros partidos timorenses.

⁵³⁶ A pedido do novo primeiro ministro australiano, Fraser, o embaixador Woolcott encontrou-se, secretamente com o Presidente Suharto na sua residência no dia a 25 de Novembro de 1975, com o intuito de lhe garantir que o governo australiano, embora de gestão, atribuía a mesma importância que Whitman às relações da Austrália com a Indonésia, bem como às relações pessoais com o Presidente Shuarto, e que ele “procuraria desenvolver mais ainda essas relações”, e que não receberia José Ramos-Horta, ou qualquer outro representante da Fretilin, caso estes se deslocassem à Austrália. Fraser pediu também ao embaixador que dissesse a Shuarto “que reconhece a necessidade da Indonésia encontrar uma solução adequada para o problema do Timor Português”. O embaixador Woolcott conta que o presidente indonésio tinha ficado muito satisfeito ao saber da compreensão da Austrália. Bem como das suas explicações sobre o significado das palavras “solução adequada” do primeiro-ministro australiano. Com efeito, as respostas do embaixador australiano, Woolcott, embora buriladas pelo estilo diplomático são esclarecedoras da posição de apoio australiano às acções que a Indonésia vinha desenvolvendo. Walcott respondeu: “Deduzo que, por solução apropriada, o primeiro-ministro tinha em mente a solução que satisfizesse os interesses da política indonésia”. Oficial e explicitamente Walcott conta que nem o líder australiano nem o líder indonésio se referiram de forma directa ao uso da força. “O Presidente não fez qualquer referência ao envolvimento directo da Indonésia embora eu presuma que ele sabe que eu estou ao corrente.” Citado em Documento 343, Cambera, 20 de Novembro de 1975 e Documento 344, Jacarta 25 de Novembro de 1975, in Wendy Way (Ed.), DFAT, pp. 579-80. Posteriormente, Fraser tornou-se primeiro-ministro eleito, depois de o seu Partido Liberal ter ganho as eleições gerais de 13 de Dezembro de 1975, e permaneceu no cargo até 1983, mantendo uma atitude de apoio às posições da Indonésia.

Em Portugal não se sabe bem quem governa, a crise interna agudiza-se e o problema de Timor, mais uma vez, é relegado para a sua dimensão externa de pequeno plano. Apesar de tudo, e devido a presença do governador em Lisboa e da acção do Gabinete de Timor na Presidência da República, as decisões tomadas na CND continuam a ser prosseguidas. A FRETILIN concorda com a realização em Darwin das negociações, os partidos do Movimento Anti Comunista (MAC) não emitem qualquer resposta até que, finalmente, e após se ter adiado o início das negociações para dia 27 de Novembro, chega uma contraproposta dos partidos do MAC para que as negociações se realizassem em Bali. Ora, isto significava, objectivamente, que a Indonésia, que conduzia o MAC, não estava interessada em que as negociações se realizassem.

Mas será novamente o processo político interno da transição portuguesa que influenciará, decisivamente, o processo de descolonização de Timor. Em Lisboa o movimento político-militar do 25 de Novembro vem produzir nova e importante direcção no processo de transição democrático, mas novamente faz o processo de Timor cair num impasse. Na verdade, independentemente do desfecho final do 25 de Novembro ter sido bastante positivo para o fim da radicalização revolucionária da transição portuguesa, é verosímil que as percepções externas, designadamente em Timor e na Indonésia, possam ter interpretado este episódio como mais uma demonstração da incerteza e turbulência do processo interno português e que muito provavelmente - como pensava Kissinger - mais uma vez os bolcheviques triunfariam sobre os mencheviques.

No fundo existe algum mimetismo em relação aos ventos de turbulência que sopravam em Lisboa. Como refere Lemos Pires nas conclusões do seu relatório: “as virtudes e os defeitos, as crises e as flutuações da Revolução portuguesa se reflectiram, em idêntico sentido e com relativo pequeno desfasamento, no processo de descolonização de Timor. Estas influências, que foram em parte superadas nos primeiros meses de governo, conseguindo-se uma relativa estabilização do processo, são mais incisivas a partir do quadro metropolitano pós-11 de Março, levando a exageros da FRETILIN e à reacção da UDT e, *principalmente ao descrédito da Indonésia em poder tratar com o “governo comunista português”*.”⁵³⁷

⁵³⁷ *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*, p. 375 (sublinhados nossos). Esta percepção Indonésia sobre os acontecimentos esquerdistas em Portugal é relevante para a formação das ideias sobre simultaneamente a incapacidade, risco e impossibilidade de Timor ficar sobre influência de um Portugal comunista. Na verdade, ainda que com percepções incorrectas, o General YOGA director da agência de informações indonésia BAKIN, em Agosto de 1975 afirmou que em Portugal os socialistas eram pró-

E este parece ter sido um ponto fulcral. Na realidade, a estrutura de poder internacional de guerra fria, tendencialmente bipolar, de estratégia de ocupação de espaços numa lógica de *zero sum game* e com a sua correspondente estrutura ideológica de contenção versus expansão do comunismo, juntamente com a percepção Indonésia⁵³⁸ e Norte-Americana de perigo de um desvio comunista em Portugal e por consequência em Timor que pudesse funcionar como foco de instabilidade regional e possível contágio comunista numa lógica de dominó⁵³⁹ - tão bem conhecida pelo então secretário de Estado norte americano Henry Kissinger - facilitou a opção de anexação de Timor por parte da Indonésia.⁵⁴⁰

moscovo e os comunistas eram pró-pequim. Claro que, mais uma vez temos de ter consciência que mesmo em documentos oficiais existem intenções e interpretações que têm de ser compreendidas para além do factualismo das declarações. Neste sentido, aqui parece claro que o General Bakin está a contar uma visão dos acontecimentos que, embora possa ser aquele em que ele genuinamente acredita, a verdade é que esta versão é aquela que convinha ao governo Indonésio. Veja-se *Telegram 10244 from U.S. Embassy in Jakarta to State Department, "Indonesia and Portuguese Timor," August 21, 1975, (NSA).*

⁵³⁸ Após a Revolução Portuguesa, em Abril de 1974, a abordagem estratégica, moldada pelo profundo anticomunismo do regime da Nova Ordem na Indonésia, acabou rapidamente por dominar a reflexão desenvolvida pela elite indonésia sobre a questão do Timor Português. A abordagem fundamentava-se no medo de que um Timor-Leste independente se transformasse numa base para a infiltração da Indonésia pelos países comunistas. Este ponto de vista foi expresso logo em 22 de Maio de 1974, quando um operacional da *Bakin* disse ao pessoal da Embaixada australiana em Jacarta: “A Indonésia já deu conta da China, junto à sua porta principal, mas agora talvez precise de dar conta de uma ameaça na porta das traseiras.” Cf. “Document 7, Cablegram to Canberra, Jakarta 22 May 1974, in DFAT, Wendy Way (ed.), *Austrália and the Indonesian Incorporation of East Timor*, p. 56. O próprio Suharto incorporou esta percepção e visão estratégica. Aquando da sua reunião de Setembro de 1974 com o primeiro-ministro australiano, Gough Whitlam, em Wonosobo, perto de Yogyakarta, ele apontou a China e a União Soviética como países que poderiam tentar intervir no Timor Português. Cf. Document 26, Record of Meeting between Whitlam and Soeharto, State Guest House Yogyakarta, 6 September 1974, 10 am, in DFAT, Wendy Way (ed.), *Australia and the Indonesian Incorporation of East Timor*, p. 97. Durante a sua segunda reunião de Abril de 1975, realizada em Townsville, Queensland, Suharto contou a Whitlam que os serviços de informação indonésios haviam sido informados de que comunistas provenientes da China estavam a tentar entrar no Timor Português através da Austrália, com o apoio da Embaixada chinesa em Canberra. Mas os funcionários indonésios não se mostravam unânimes quanto à natureza da ameaça comunista. Segundo o director dos serviços de informação do Ministério da Defesa e Segurança, ele próprio subdirector da agência *Bakin*, o tenente-general Benny Murdani, a frota soviética constituía o perigo principal. Segundo as suas previsões, a existência de um Timor independente proporcionaria à União Soviética uma base naval que lhe permitiria dividir as águas territoriais indonésias em duas zonas.

⁵³⁹ Existem, ainda outras alegações de carácter geopolítico que defendem que um dos principais factores da decisão dos EUA de apoiar a invasão de Timor foi garantir que o estreito de águas profundas entre Timor e Wetar permanecesse em mãos amigas, já que o estreito permitia uma passagem livre entre os oceanos Índico e Pacífico para os submarinos nucleares dos EUA. Ver Michael McGuire, “The Geopolitical Importance of Strategic Waterways in the Asian-Pacific Region”, in *Orbis*. Vol. 19, nº3, 1975, pp. 1058-76 e Michael Richardson “Jakarta Rules the Way: Why Indonesian Goodwill is Vital to America’s Indian Ocean Submarine Force”, in *The Age*, 4 de Agosto de 1976. Mais uma vez estamos no campo das interpretações, mas parece evidente que os EUA estavam preocupados com o facto de que o apoio do governo Suharto ao “princípio do arquipélago” nas negociações sobre a Lei do Mar pudesse restringir o trânsito dos EUA através do arquipélago indonésio. Veja-se *Memorando do Secretário Kissinger ao Presidente Ford, 21 de Novembro de 1975, (NSA).*

⁵⁴⁰ Com efeito, esta lógica de contenção do contágio do comunismo na região foi bem expressa por Shuarto na sua visita aos EUA em Julho de 1975. Veja-se *Memorandum of Conversation between Presidents Ford and Suharto, 5 July 1975, 12.40 p.m. - 2.00 p.m. Laurel Cabin, Camp David, Maryland (NSA).* Na conversa que teve com o Presidente Ford foi bem clara a posição da Indonésia sobre Timor.

Por outro lado, e cumulativamente, as complexidades da política interna originam que a política externa portuguesa relativamente a Timor perca repetidamente os *timings* de iniciativa e de condução do processo de implementação da descolonização em Timor. E isto faz com que a política externa portuguesa não consiga acompanhar eficazmente os movimentos reactivos das forças políticas em Timor e na Indonésia. É o que acontece na tarde de 28 de Novembro com a declaração unilateral de independência da Republica Democrática de Timor por parte da FRETILIN. Segue-se a reacção imediata dos partidos do MAC que logo na noite de 29 de Novembro, anunciam a sua declaração unilateral de integração do território de Timor português na Indonésia.

Em comunicado da CND, Portugal faz saber que não reconhece nenhuma das declarações. Aliás, com as compreensíveis excepções da Guiné-Bissau e de Moçambique que reconhecem a declaração da FRETILIN, e da Indonésia que comunica que vai estudar o pedido de integração do MAC, a comunidade internacional passa ao lado destas declarações.

Todavia, a Indonésia utiliza a declaração de Balibó⁵⁴¹ como instrumento de legitimidade local para a sua intervenção militar de anexação do território. No dia 4 de Dezembro a Indonésia faz questão de enviar uma carta ao Secretário-geral da ONU informando-o dos desenvolvimentos recentes do processo Timorense, nomeadamente da posição violenta e unilateral da FRETILIN, da constatação da incapacidade de Portugal controlar a situação, e da sua compreensão pela natural proclamação dos outros partidos políticos em assumirem a integração de Timor na Indonésia.⁵⁴² Em face destes desenvolvimentos o embaixador indonésio na ONU sublinha que o seu governo “will take *all the necessary measures* to ensure the safety of its national territory, to defend the sovereignty of the State, and protect the population from external arresment”⁵⁴³. Faltaria só uma carta branca da super potência anti comunista. E é precisamente isso

Na opinião de Shuarto: “If they want to integrate into indonésia as an independent nation, that is not possible beacuse Indonésia is one unitary state. So the only way is to integate into Indonésia.” Cf. Anexos.

⁵⁴¹ “Joint Proclamation by APODETI, UDT, KOTA and the Partido Trabalhista, issued at Batugade, 30 November 1975.” in KRIEGER, Heike (Ed.) - *East Timor and the international community: basic documents*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p.40. Sobre a declaração de Balibó veja-se MATSUNO, Akihisa, “The Balibo Declaration: between Text and Fact”, in LEITE, Pedro Pinto (ed.), *The East Timor Problem and the Role of Europe*, Lisboa: International Platform of Jurists for East Timor, 1998, pp. 159-194.

⁵⁴² “Statement of the Government of Indonesia on the Current Developments in Portuguese Timor, 4 December 1975” (letter from the Permanent Representative of Indonesia addressed to Secretary- General) in KRIEGER, Heike (Ed.) - *East Timor and the international community: basic documents*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 41.

⁵⁴³ Ibidem,(sublinhados nossos).

que tem lugar no dia 5 de Dezembro⁵⁴⁴ quando o Presidente Ford e Henry Kissinger visitam Jacarta.⁵⁴⁵

Um dia depois, o MNE indonésio, Adam Malik, convoca em Jacarta oito embaixadores ali acreditados, informando-os que não deveriam surpreender-se “about the next move in connection with the situation in Portuguese Timor”.⁵⁴⁶ Na madrugada do dia seguinte, 7 de Dezembro, a Indonésia inicia a invasão militar do território de Timor português.

No mesmo dia, pelas 18 horas em Lisboa, reúne-se de urgência o Conselho de Ministros presidido pelo Presidente da República. No final, Portugal emite um comunicado onde condena veementemente a agressão militar indonésia e considera que a Indonésia não respeitou o acordado em Roma, bem pelo contrário, a sua actuação pautou-se por uma política concertada de inviabilizar as conversações em Darwin e de apoio militar aos partidos pró indonésia. Deste modo, Portugal decide cortar relações diplomáticas com a Indonésia e “recorrer às Nações Unidas, particularmente ao Conselho de Segurança, para a obtenção da cessação imediata da intervenção militar da Indonésia em território de Timor e uma solução pacífica e negociada do conflito e do processo de descolonização sob a sua égide.”⁵⁴⁷

A partir deste momento, esta será a opção central que conduzirá a política externa de Portugal, ou seja, a internacionalização da questão de Timor nomeadamente junto da ONU.⁵⁴⁸ Com efeito, Portugal dirige-se imediatamente ao presidente do

⁵⁴⁴ Embora a Administração americana já tivesse conhecimento desde, pelo menos, o dia 30 de Dezembro 1974 que a Indonésia se preparava para incorporar Timor, possivelmente pela força militar, [*National Security Council Memo from W.R. Smyser to Henry Kissinger, "Another Meeting with Your Indonesian Contacts," December 30, 1974, 2pp. (NSA)*]. No dia 5 de Dezembro, um dia antes da visita do Presidente Ford e do Secretário Kissinger, o State Department informou Kissinger da intenção da Indonésia desenvolver "a major military intervention in Timor between December 6-8.". Esta iniciativa iria provocar "serious embarrassment for the President's visit." Deste modo, é levantada a possibilidade ao governo Indonésio "to take no military action until well after the President's departure from Jakarta." O que efectivamente aconteceu. Veja-se *State Department Telegram 286 from Washington to USDEL Secretary Aircraft NIACT Immediate, "Portuguese Timor," December 5, 1975, (NSA)*.

⁵⁴⁵ Kissinger foi claro ao afirmar: "It is important that whatever you do succeeds quickly. We would be able to influence the reaction in América if whatever happens happens after we return." Veja-se *Embassy Jakarta Telegram 1579 to Secretary State, 6 December 1975 [Text of Ford-Kissinger-Suharto Discussion], (NSA)*.

⁵⁴⁶ Citado em *I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975*, Op. Cit., p. 313. Sobre o conhecimento/informação da operação militar iminente veja-se também a posição do Foreign Office em *Portuguese Timor, December 5, 1975, British Foreign and Commonwealth Office, Confidential Guidance Telegram e Portuguese Timor, December 9, 1975, British Foreign and Commonwealth Office, Confidential Memorandum (NSA)*.

⁵⁴⁷ "Corte das relações diplomáticas (Comunicado do Conselho de Ministros)" in ibidem. p. 370.

⁵⁴⁸ Contudo, é recorrente o argumento que Portugal *deveria* ter sido mais eficaz na internacionalização de Timor junto da ONU. Por exemplo, em Fevereiro de 1975, uma delegação do Governo português em Timor encontrou-se em Lisboa com a Comissão Nacional para a Descolonização (CND) e sublinhou "a

Conselho de Segurança das Nações Unidas informando-o da acção ofensiva ilegal da Indonésia sobre o território de Timor. Portugal sublinha o carácter anti normativo da acção indonésia, nomeadamente da impossibilidade de permitir a Portugal, como potência administrante deste território não autónomo, concluir de acordo com a carta da ONU, o seu processo de autodeterminação.⁵⁴⁹

Quase de imediato, primeiro através de uma resolução da Assembleia Geral (resolução 3485 (XXX) do dia 12 de Dezembro de 1975 e posteriormente através de uma resolução do Conselho de Segurança (resolução 384) de 22 de Dezembro de 1975,⁵⁵⁰ Portugal obtêm da ONU a legitimidade jurídica internacional e a crítica à ilegitimidade legal da acção militar da Indonésia. Nascia, assim, a “questão de Timor” no quadro da comunidade internacional.

Em face do período analisado, talvez possamos dizer, sem rigor completo, que a consequência mais evidente do nascimento da questão de Timor foi a incapacidade de Portugal para controlar e liderar o processo de descolonização. Em todo o caso, e utilizando a problemática da relação entre estrutura e agência aplicada as decisões dos actores políticos e agentes diplomáticos da política externa de Portugal neste período, o mínimo que podemos dizer é que a estrutura, quer interna, quer internacional, era muito

necessidade urgente de definir claramente uma política [e] de defender a internacionalização da questão timorense através das Nações Unidas, especialmente com um apelo aos países do Terceiro Mundo como única salvaguarda contra a intervenção militar indonésia”. Naquele momento, a CND decidiu que um apelo para as Nações Unidas não era essencial. BARRETO, João Loff - *The Timor drama: Portugal and East Timor, April 1974-December 1975, from testimony to the Permanent Peoples' Tribunal, Lisbon, 18-21 June 1981*. Timor Newsletter, 1982, pp. 25-26. Em Junho de 1975 a CND voltou a recusar a internacionalização da questão e, em Setembro, Portugal garantiu à Indonésia que só em última instância recorreria às Nações Unidas. BARRETO, Op. Cit. p. 53. O tenente-coronel Lopes Pires, observador militar nas reuniões da Comissão Nacional para a Descolonização, escreveu: “Considerarei que esta (internacionalização) era a única acção capaz de evitar aquilo que todos desejávamos evitar, considerando a degradação sistemática da situação”, citado em. BARRETO, Op. Cit., p. 63. Aliás, neste período o próprio Comité Especial de Descolonização da ONU, organismo das Nações Unidas encarregado de supervisionar a descolonização, pouca atenção deu a Timor. Pois, tal como Portugal, encontrava-se absorvido com a situação das colónias portuguesas em África. Não obstante, em Junho de 1975, o Comité Especial de Descolonização da ONU debruçou-se sobre o Timor Português e apelou para o cumprimento urgente dos objectivos da Carta da ONU constantes da Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais. Contudo, embora lhe fosse pedido que procedesse a uma avaliação realista e efectiva da situação *no terreno*, o Comité não o fez. Claro que todos estes factos podem ter acontecido assim, o problema, mais uma vez - e sempre - é o de compreender e explicar porque é que eles assim aconteceram, e não ler os factos fora do seu contexto ou exagerar nas leituras morais e desejáveis dos acontecimentos históricos, por muito trágicos e reprováveis que sejam. De um ponto de vista disciplinar e académico é importante recordar que as questões filosóficas não são questões históricas, embora aquelas derivem destas.

⁵⁴⁹ “Letter from the Permanent Representative of Portugal to the United Nations Addressed to the President of the Security Council, 7 December 1975” in KRIEGER, Heike (Ed.) - *East Timor and the international community: basic documents*. Op. Cit. p.42.

⁵⁵⁰ Sobre o enquadramento político-jurídico destas, e de posteriores, resoluções veja-se KRIEGER, Heike (Ed.) - *East Timor and the international community: basic documents*. Op. Cit.

condicionante relativamente a uma agência excepcionalmente diferente daquela que efectivamente aconteceu.

Todavia, ao contrário das explicações correntes que sublinham quase em exclusivo os factores internacionais, pensamos que os factores internos também podem ser significativos e correlacionáveis com as decisões e não decisões nas políticas externas dos principais actores na questão. Com efeito, ao nível das políticas domésticas, os três principais actores – Portugal, a Indonésia e a Austrália – passaram por problemas e instabilidade internas durante o período crítico de 1974/75. Senão vejamos, a Indonésia estava em perigo de colapso económico devido à crise da Pertamina, que já se arrastava há muitos meses.⁵⁵¹ Neste quadro, e admitindo que esta era a questão mais preocupante para Suharto, podemos dizer que a linha dura dos falcões, militares e serviços de segurança, tomou a liderança da solução para o problema com os resultados que se conhecem. Vários conselheiros de Suharto diziam que Timor tinha uma importância relativamente menor, comparada com a crise da Pertamina, que absorvia noventa por cento do tempo do Presidente indonésio nos meses que precederam a invasão indonésia. Também a saúde de Suharto, sempre uma preocupação em governos autoritários e altamente centralizados, não era a melhor em finais de 1975, altura em que foi submetido a uma operação à vesícula. A Austrália também viveu neste período uma fase incomum de instabilidade política. O governo trabalhista de Gough Whitlam foi destituído em Novembro de 1975, no seguimento de uma crise constitucional que deixou à frente do país um governo de gestão na época da invasão indonésia. A política externa era um assunto menor na campanha eleitoral muito disputada entre trabalhistas e liberais para as eleições que se realizaram no dia 13 de Dezembro de 1975.

Mas são sobretudo os factores internos em Portugal que condicionam decisivamente o processo em Timor. Com efeito, nesta altura Portugal viveu um golpe militar de esquerda, tentativas de contragolpe e várias mudanças de governo. Para além de profundamente preocupado com o seu próprio destino, estava também absorvido na descolonização das suas colónias Africanas. Na realidade, ao nível da relação política interna política externa, as diferentes visões sobre a política externa originadas no complexo e turbulento processo político relativo a luta entre o projecto revolucionário

⁵⁵¹ Esta crise desencadeou-se quando a companhia petrolífera *Pertamina* teve problemas em pagar empréstimos estrangeiros. A crise constituía uma ameaça séria para a economia da Indonésia que dependia do petróleo e punha em causa a confiança dos investidores estrangeiros.

esquerdista e o projecto democrático ocidental que se travou então em Portugal, para além de terem significado um patente *desgoverno* das políticas públicas de Portugal – onde a política externa não foi a excepção mas a regra - incluiu um elemento de percepção externa altamente negativo, ora porque não existia estabilidade, ora porque se temia a vitória do projecto revolucionário esquerdista e o seu contágio a Timor e à região do sudeste asiático.

Foi precisamente a conjugação entre um enfraquecimento incapacitante do governo em Portugal, com a percepção – misturada com um certo oportunismo justificativo indonésio – do perigo comunista, leva a Indonésia, face a incapacidade portuguesa, a impor a sua capacidade de poder.

Com efeito, podemos dizer que a Indonésia percepçiona a situação de um ponto de vista da estrutura de poder internacional, onde claramente levava vantagem comparativa face a Portugal⁵⁵².

Depois, toma conhecimento e confirma a nova política externa de Portugal que definia claramente a descolonização e autodeterminação das ex-colónias como pedra de toque. Mas, ao mesmo tempo, também confirma que o complexo processo de transição português fragiliza e incapacita a política externa portuguesa, nomeadamente face a sua mais débil e longínqua colónia. Finalmente obtém o apoio da principal potência regional, a Austrália,⁵⁵³ e da principal super potencia, os Estados Unidos da América⁵⁵⁴,

⁵⁵² Não podemos esquecer que de um ponto de vista do ambiente internacional da época a Indonésia desfrutava de relações políticas e económicas privilegiadas com um conjunto de actores internacionais decisivos. A Indonésia do Presidente Suharto tinha o apoio do Ocidente como “país anticomunista” e da União Soviética e seus aliados porque tinha eliminado o Partido Comunista Indonésio (PKI), pró-chinês. Gozava, ainda, do apoio da ASEAN que liderava, do mundo islâmico, onde era o seu estado mais populoso, assim como do movimento dos Não Alinhados, do qual era membro fundador.

⁵⁵³ Mais uma vez, aqui a história não pode ser contada de forma eficiente. Ou seja, quando falamos no apoio Australiano, estamos sobretudo a sublinhar que a Austrália teve uma política de *abstenção colaborante* face as políticas agressivas e militares indonésia relativamente a Timor. De qualquer modo, mesmo os documentos oficiais e as suas interpretações sobre as acções dos governos australianos neste período não são propriamente unívocos. Veja-se sobre este assunto o anexo y . Todavia convém sublinhar que uma das linhas estruturantes da política externa Australiana foi sempre uma boa relação com a Indonésia. Esta era mesmo a principal preocupação Australiana quer ao nível dos negócios estrangeiros quer ao nível da defesa e segurança. Veja-se Australian Senate Report, *East Timor*, Dezembro de 2000, p. 141. Documento 263, Canberra, 16 de Outubro de 1975, in Wendy Way (Ed.), DFAT, p. 470.

⁵⁵⁴ Alega-se que um dos principais factores da decisão dos EUA de apoiar a tomada de Timor foi garantir que o estreito de águas profundas entre Timor e Wetar permanecesse em mãos amigas, já que o estreito permitia uma passagem livre entre os oceanos Índico e Pacífico para os submarinos nucleares dos EUA. Veja-se Michael McGuire, - “The Geopolitical Importance of Strategic Waterways in the Asian-Pacific Region”, in *Orbis*. 19 (3), Outono de 1975, pp. 1058-76 e Michael Richardson - “Jakarta Rules the Way: Why Indonesian Goodwill is Vital to America’s Indian Ocean Submarine Force”, in *The Age*, 4 de Agosto de 1976. É contudo evidente que os EUA estavam preocupados com o facto de que o apoio do governo Suharto ao “princípio do arquipélago” nas negociações sobre a Lei do Mar pudesse restringir o trânsito dos EUA através do arquipélago. Veja-se o *Memorando do Secretário Kissinger ao Presidente Ford*, 21 de Novembro de 1975, *National Security Archive* (NSA).

e concluiu, deste modo, que a situação de um ponto de vista *do poder* na política internacional lhe era claramente favorável.⁵⁵⁵

O problema foi o de não ter conseguido obter uma percepção completa sobre a orientação da política externa de Portugal, nomeadamente que Portugal só não excluía a hipótese de Timor ficar ligado à Indonésia se essa fosse a vontade expressa do povo timorense através de um processo livre de autodeterminação. E aqui existiam duas visões claramente antagónicas; a de Portugal, que achava que o povo timorense não queria integrar-se na Indonésia, e a visão indonésia que achava que o povo timorense iria esmagadoramente escolher uma integração na Indonésia.

Foi preciso mais de um quarto de século para se provar que Portugal não estava enganado e a Indonésia é que tinha uma *misperception* sobre o Timor português. Contudo, o maior e mais letal erro indonésio foi o de não considerar de forma adequada a mudança na política internacional, nomeadamente a mudança no ambiente normativo e ideacional. Ou seja, a queda das ideias e doutrinas que sustentavam as políticas *hard power* e de *fait accompli* típicas de um sistema de guerra fria e a ascensão da importância das ideias, normas e doutrinas de *soft power*⁵⁵⁶ que sustentavam políticas

⁵⁵⁵ Neste contexto, os avanços comunistas na Ásia, que culminaram em 1975 com a derrota dos Estados Unidos da América no Vietname e as vitórias comunistas no Laos e no Camboja, alarmaram os EUA e os seus aliados e foram altamente prejudiciais para a autodeterminação de Timor-Leste. A Indonésia e outros governos da região, fortemente anticomunistas, nomeadamente, a Austrália, a Nova Zelândia e os membros da ASEAN, estavam determinados a trabalharem em conjunto para impedirem qualquer possível avanço comunista. Ora, Os acontecimentos de tendência *esquerdizante* em Portugal e em Timor foram percebidos com diferentes graus de apreensão, particularmente na Indonésia. O que claramente favoreceu a Indonésia, pois esta explorou a defesa contra a expansão do comunismo contra a Fretilin a fim de maximizar, perante o Ocidente, a sua importância como baluarte anti comunista e, assim, obter um apoio substancial, em termos políticos, militares e comerciais dos Estados Unidos da América e do Ocidente. Um pouco o que, curiosamente, a dada altura, tentavam fazer os governos autoritários de Salazar e Caetano como justificação para a sua política colonial.

⁵⁵⁶ Numa definição básica o poder é a capacidade de afectar outros para obter os resultados que queremos. Existem três formas principais de afectar o comportamento dos outros: pela ameaça de coerção (“pau”); pela oferta de vantagens ou pagamentos (“cenoura”); ou pela capacidade de fazer com que os outros queiram o mesmo que nós. Neste sentido, em política internacional tão ou mais importante do que forçar os outros a mudar através da ameaça ou uso da força militar e de sanções económicas é essencial atrair os outros e definir a agenda. Isto é o *soft power*, ou seja um estado ter a capacidade de atrair e convencer outros estados a adoptarem as suas ideias, a sua política. Deste modo o *soft power* é sobretudo uma política de atracção e de cooptação e não de coerção. O *soft power* reside na capacidade de influenciar, moldar e definir as preferências dos outros, e deste modo conseguir estabelecer a agenda e determinar os parâmetros do debate. De um ponto de vista comportamental o *soft power* significa a capacidade de atrair seduzir e criar laços de cooperação. Em política internacional os recursos que produzem *soft power* emergem fundamentalmente das ideias e valores que um estado expressa na sua cultura, no exemplo que oferece na sua prática e política interna e na forma como se relaciona com os outros estados. Assim e de uma forma geral, são três os principais recursos de *soft power* de um estado: a sua cultura e identidade (em lugares onde são atractivas para outros Timor/indonésia); os seus valores e ideias políticas (quando um estado vive de acordo com esses princípios ao nível interno e externo); e a sua política externa (quando outros estados vêem um estado como uma autoridade moral e legítima). Utilizamos este conceito de uma forma abrangente, e sobretudo para contrastar e diferenciar com as políticas tradicionais de *hard*

com base no comportamento adequado e em conformidade com as normas e princípios internacionais, nomeadamente da Democracia e dos Direitos Humanos.

O que podemos dizer, numa metáfora, é que o *poder* tinha ganho a batalha mas a guerra iria ser ganha pelas *ideias*.

power. Sobre este assunto veja-se NYE, Joseph, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Op. cit.; Janice Bially Mattern, “Why Soft Power Is Not So Soft,” in BERENSKOETTER, Felix; WILLIAMS, M.J., eds. - *Power in World Politics*. New York: Routledge, 2007.

3. O ciclo da consolidação: da infância à maturidade democrática

3.1. A fase inicial da consolidação ou a infância democrática de Portugal: Timor uma questão esquecida e não prioritária

Encerrado o ciclo da transição pré-constitucional, a política externa de Portugal inicia, com a “opção europeia” do I governo constitucional, uma nova fase estratégica. Claro que a normalização internacional e especificamente as consequências da descolonização continuam a ser, de um ponto de vista prático, o grande problema tático a resolver por parte da política externa portuguesa, com consequências que ainda se irão prolongar durante todo o I governo constitucional. Mas, de um ponto de vista estratégico, a “opção europeia” representa o início da europeização da política externa portuguesa e o esquecimento extintivo da ideia imperial de Portugal. A prioridade estratégica passa, assim, por começar a preparar Portugal para as negociações a desenvolver, nomeadamente dos vários desafios de desenvolvimento a ultrapassar para chegar à CEE. Para além da fundamental e estruturante “opção europeia” é ainda o processo de descolonização, os acordos com os países africanos e a sua completa autodeterminação, o grande problema prático da política externa de Portugal que urge encerrar nesta época.

Com efeito, a solução da questão colonial - que faz parte substancial daquilo que designamos por estratégias de *normalização* internacional – não pode ser desligada da nova e fundamental ideia da política externa do Portugal democrático, ou seja, a adesão à CEE. Isto significa que o encerramento da questão colonial era importante não por si só, mas também para libertar a política externa portuguesa rumo ao “desígnio europeu”.⁵⁵⁷

Relativamente a Timor, não existe uma alteração substancial da estratégia originalmente definida de reacção à invasão indonésia e que, basicamente, assenta na internacionalização da questão junto da ONU. Na verdade, a estratégia da política externa de Portugal é muito clara e expressa nas palavras que o Ministro dos Negócios

⁵⁵⁷ Deste modo, pode ler-se nos “Princípios Fundamentais” da Política Externa do programa de governo o seguinte: “Ora, a descolonização efectua-se no momento preciso em que a integração europeia se acelera e nos abrange, com certos riscos a curto prazo, mas com evidentes vantagens posteriores. Com o encerramento do ciclo do império, com a subsequente redução dos interesses portugueses em África, com o fluxo migratório, com a multiplicação dos laços económicos com os países do nosso continente, com a nossa presença na EFTA, acentuou-se decisivamente a componente europeia no enquadramento da política externa portuguesa. A vocação europeia de Portugal é indesmentível e, o que mais é, irrecusável.” *Programa do I Governo Constitucional*, p. 126.

Estrangeiros exprime no seu primeiro discurso na ONU em Outubro de 1976. Afirma Medeiros Ferreira que “a questão de Timor é, neste momento, um problema no âmbito das Nações Unidas, a quem Portugal tem prestado a possível colaboração nos esforços empreendidos para a aplicação dos princípios internacionalmente aceites em matéria de auto determinação e direito dos povos a dispor de si próprios. De resto, também a Constituição portuguesa consagra estes princípios especificamente para o caso de Timor-leste.”⁵⁵⁸

Esta estratégia será seguida durante todo o período constitucional até 1982, quase sem alterações, por todos os posteriores governos. Era uma estratégia que tinha como base um ritual jurídico-formal que se traduzia em apresentar todos os anos a questão de Timor à Assembleia Geral das Nações Unidas. Com efeito, entre 1976 e 1982, Portugal irá levar a questão de Timor à ONU e obterá as respectivas resoluções anuais⁵⁵⁹ mais ou menos inflamadas da Assembleia Geral, criticando a ilegalidade da acção militar unilateral da indonésia face a Timor que objectiva e juridicamente não é conforme aos princípios e normas que regem a ONU.⁵⁶⁰ Para além desta estratégia jurídico-formal, parece não existir uma estratégia política que sustente as reivindicações jurídicas. Na verdade, o espaço para tal possibilidade também não era muito. Com efeito, o clima de guerra-fria originava a cristalização de problemas que, de algum modo, pudessem pôr em causa os espaços geopolíticos conquistados pelos blocos. Na realidade, nesta época, Portugal limita-se a cumprir as formalidades político-diplomáticas decorrentes do nascimento da internacionalização da questão e não encara como realista a hipótese da Indonésia voltar atrás na sua política de facto consumado. Apesar de todas estas difíceis condicionantes estruturais, pode-se dizer que não existe, de facto, uma ideia estratégica sobre como desenvolver uma política externa que pudesse, de alguma forma, contrariar a política da Indonésia de assumpção que o caso estava encerrado. Claro que nesta época existiram vários espaços e momentos de ambiguidade por parte da política externa portuguesa, como foi, por exemplo, o caso

⁵⁵⁸ FERREIRA, José Medeiros – “1º discurso na ONU”, in FERREIRA, José Medeiros - *Do Código Genético do Estado Democrático*. Op. Cit., p. 151,

⁵⁵⁹ Respectivamente a Resolução 384 do Conselho de Segurança, 22 de Dezembro de 1975; a Resolução 389 do CS, 22 de Abril de 1976; a Resolução 3485 (XXX) da Assembleia Geral, 12 de Dezembro de 1975; a Resolução 31/53 da AG, 1 de Dezembro de 1976; a Resolução 32/34 da AG, 28 de Novembro de 1977; a Resolução 33/39 da AG, 13 de Dezembro de 1978; a Resolução 34/40 da AG, 21 de Novembro de 1979; a Resolução 35/27 da AG, 11 de Novembro de 1980; a Resolução 36/50 da AG, 24 de Novembro de 1981; a Resolução 37/30 da AG, 23 de Novembro de 1982. KRIEGER Heike (Ed.) - *East Timor and the international community: basic documents*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

⁵⁶⁰ ESCARAMEIA, Paula – “The meaning of self- determination and the case of east Timor”, in *International law and the question of East Timor*. London: CIIR, 1995, pp. 199-150.

que preocupou a opinião pública portuguesa relativa aos cidadãos portugueses feitos prisioneiros.

Com efeito, em Junho de 1976, o general português Morais da Silva manteve negociações secretas com representantes do governo indonésio, general Benny Murdani e Harry Tjan, para a libertação de 23 prisioneiros portugueses detidos na Indonésia fruto da guerra civil em Timor. Neste quadro, o general português terá proposto em troca dos prisioneiros, a possibilidade de Portugal reconhecer a soberania indonésia em Timor. Esta alegada possibilidade foi, mais uma vez, fruto da sobreposição de canais políticos com a Indonésia, nomeadamente entre a vertente diplomática militar e a vertente diplomática civil resultante da especificidade militar da transição portuguesa. Todavia é factual que ao nível dos decisores políticos esta possibilidade sempre foi negada. Na realidade, quer o Presidente da República, general Ramalho Eanes, quer o primeiro-ministro Mário Soares, contraditaram esta possibilidade e insistiram que a negociação sobre a soberania de Timor estava condicionada à realização de um acto de autodeterminação aceite internacionalmente,⁵⁶¹ nunca reconhecendo a farsa montada pela Indonésia como válida.⁵⁶²

Deste modo, importa sublinhar que Portugal mesmo num contexto difícil tomou algumas decisões importantes e decisivas. Portugal constitucionalizou a questão no plano interno⁵⁶³ e, no plano externo, nunca deixou de assumir as suas responsabilidades

⁵⁶¹ Mais tarde já, em 1987, tanto Portugal como as Nações Unidas consideraram a possibilidade de observar as eleições gerais indonésias em Timor Leste como forma de avaliar a atitude dos timorenses sobre a integração. Era esta linha que dominava o pensamento português sobre a questão, a chamada linha realista-conciliatória. Todavia, esta linha não prevaleceu e sustentada numa forte reacção e campanha de protesto da sociedade civil, Portugal renovou o seu compromisso para com a autodeterminação.

⁵⁶² Numa tentativa desesperada de legitimar a invasão, a Indonésia montou uma operação em Timor para tentar demonstrar internacionalmente que os timorenses se pronunciaram favoravelmente à presença Indonésia em Timor e à sua anexação na Republica Indonésia. O primeiro passo, e o mais importante, foi o de realizar um pretenso acto de autodeterminação. Este tomou a forma de uma Assembleia de Representantes Populares realizada em Díli, em 31 de Maio de 1976, e resultou numa petição unânime de integração na Indonésia. Seguiu-se-lhe, a 24 de Junho, uma visita ao território de uma missão de verificação de factos do Governo indonésio com o objectivo de verificar que a petição representava, de facto, a vontade do povo. No seguimento do relatório positivo apresentado por esta missão, o Parlamento indonésio aprovou, a 15 de Julho de 1976, o projecto de lei sobre a integração de Timor-leste. Como quarto e último passo, o Estatuto da Integração adquiriu forma de lei e foi formalmente promulgada pelo Presidente Suharto, em 17 de Julho de 1976. No seu discurso de aceitação da petição, a 7 de Junho de 1976, o Presidente indonésio, coerente com a Constituição da Indonésia, tentou justificar a integração em termos culturais e históricos mais do que legais e como um triunfo sobre o colonialismo europeu. Falando mais para a delegação timorense do que para a comunidade internacional, afirmou que a petição era uma “ocasião histórica” pois representava a reunião e a reintegração após gerações de separação por fronteiras artificiais.

⁵⁶³ O artigo 307º da Constituição da República Portuguesa, de 2 de Abril de 1976, decretava: “Portugal continua vinculado às responsabilidades que lhe incumbem, de harmonia com o direito internacional, de promover e garantir o direito à independência de Timor Leste”. A 7 de Julho de 1989, o artigo 293º foi alterado para: “promover e garantir o direito à autodeterminação e independência de Timor Leste”.

político-jurídicas no âmbito do direito internacional⁵⁶⁴. A verdade é que os sucessivos governos de Portugal nunca renunciaram ao seu estatuto legal de potência administrante de Timor-Leste. Deste modo, Portugal sempre assumiu que de Timor era um território não autónomo que necessitava de concluir o seu processo de descolonização e autodeterminação que tinha sido ilegalmente interrompido pela invasão Indonésia. Esta posição portuguesa, ainda que muitas vezes tímida, foi ao longo do período do mandato da Comissão de Descolonização da ONU - o Comité dos 24 - um contributo decisivo, pois permitiu que a questão de Timor-Leste se mantivesse viva - ainda que letargicamente - na agenda das Nações Unidas como território não autónomo, factor *sine qua non* para uma possível solução de autodeterminação.

Evidentemente que não é menos verdade que a questão de Timor teve várias e diferentes abordagens no âmbito da política externa dos diferentes governos de Portugal ao longo das décadas de setenta e oitenta.

Na verdade, neste período a questão de Timor estava *adormecida* no Conselho Geral das Nações Unidas, e a lógica de interesses de poder da guerra-fria tornava difícil que Portugal *acordasse* a questão. Nesta altura, também a política externa de Portugal se adaptava, de algum modo, à situação internacional. A ideia dominante de Portugal era a de que se não era possível ressuscitar a questão, pelo menos deveria ser possível não a deixar morrer.

Esta situação difícil era muitas vezes interpretada pelos movimentos de resistência timorense com bastante cepticismo e desconfiança. Como gosta de sublinhar Ramos Horta, entre 1976 e 1982, a FRETILIN estava praticamente sozinha no esforço de luta política por um Timor livre nas Nações Unidas.⁵⁶⁵

A verdade é que numa visão com pressupostos de rigor analítico é plausível avançar com a ideia de que, basicamente, durante este período, Timor não era prioritário para Portugal, e não existia muita gente no Ministério dos Negócios Estrangeiros e no governos de Portugal a perder muito tempo a pensar no assunto. A questão de Timor estava inserida na construção da hierarquia de poder da guerra-fria. Este dado estrutural

⁵⁶⁴ Em 1991, Portugal voltou a confirmar o seu compromisso com este princípio quando intentou um processo contra a Austrália no Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), alegando que o Tratado do *Timor Gap* entre a Austrália e a Indonésia infringia, *inter alia*, o direito de Timor-Leste à autodeterminação. O Tribunal determinou que não podia resolver o litígio mas referiu que, na opinião de Portugal e da Austrália, o território de Timor Leste continuava a ser um território não autónomo cujo povo continuava detentor do direito à autodeterminação

⁵⁶⁵ HORTA, Jose Ramos - *Funu: The Unfinished Saga of East Timor*. Lawrenceville: Red Sea Press, 1987, p. 128.

parecia condicionar inexoravelmente a agência dos actores da política externa portuguesa.

Todavia, a estratégia portuguesa começou a atingir um nível de ineficácia proibitivo o que, como não raras vezes acontece, impeliu a formulação de uma nova estratégia.

Deste modo, em 1982,⁵⁶⁶ numa clara tentativa de travar a deterioração do voto a favor de Portugal nas tradicionais Resoluções condenatórias da Indonésia adoptadas pela Assembleia Geral desde a invasão - que levaria a consequente possibilidade de consagrar a tese da irreversibilidade da ocupação do território - o Ministro dos Negócios Estrangeiros do VIII governo constitucional,⁵⁶⁷ Vasco Futscher Pereira⁵⁶⁸, tendo em conta a recente nomeação para o cargo de Perez de Cuellar, de quem era amigo pessoal, tomou a iniciativa de propor na Assembleia Geral a mediação do Secretário-Geral na questão de Timor.⁵⁶⁹

Neste quadro, Portugal assume a importante iniciativa de atribuir ao Secretário-Geral da ONU um mandato para levar os governos de Portugal e da Indonésia à mesa das negociações.⁵⁷⁰ Coube ao embaixador António Monteiro apresentar na 4.ª Comissão

⁵⁶⁶ Para além desta importante iniciativa, a partir deste ano, alguns desenvolvimentos merecem destaque. Assim, em 1982, durante a presidência de Ramalho Eanes, Portugal começou a abordar a questão de uma forma mais sistemática e a mobilizar o Ministério dos Negócios Estrangeiros e os seus diplomatas. Ainda em 1982, a Assembleia da República portuguesa criou a Comissão Especial para o Acompanhamento da Situação em Timor-Leste. Para além de demonstrar que havia consenso entre os partidos políticos portugueses sobre Timor, a Comissão facilitou, devido à acção dos deputados portugueses, a internacionalização da questão de Timor-Leste em vários fóruns, nomeadamente no Comité Especial das Nações Unidas para a Descolonização.

⁵⁶⁷ No programa deste governo pode ler-se: “O Governo prosseguirá, no plano internacional, as iniciativas consideradas convenientes no sentido de permitir ao povo de Timor Leste - a que Portugal está ligado por laços históricos de afecto e cultura, que tornam mais viva a solidariedade com as vítimas de sofrimentos morais e físicos injustos a desumanos - a plena realização dos seus mais legítimos direitos e aspirações, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas. Esta acção será desenvolvida nos planos bilateral e multilateral com as precauções que a delicadeza do assunto exige.” *Programa do VIII Governo Constitucional*, p. 14. Convém, ainda, referir que durante este governo de Aliança Democrática, chefiado por Pinto Balsemão, a Assembleia da República no dia 2 de Abril de 1982 cria a Comissão Parlamentar de Acompanhamento da situação de Timor. Por outro lado, o Presidente da República, Ramalho Eanes, anuncia no 10 de Junho, que Portugal irá adoptar uma nova política para Timor, e apela aos países amigos de Portugal para fazerem uma frente comum contra a ocupação Indonésia.

⁵⁶⁸ Vasco Futscher Pereira tinha sido Representante Permanente de Portugal na ONU, tendo sido o primeiro português a presidir ao Conselho de Segurança dois anos antes, no biênio de 78-80. Nesta altura o embaixador Leonardo Mathias era o Representante Permanente Adjunto.

⁵⁶⁹ MONTEIRO, António - “O Conselho de Segurança e a libertação de Timor-Leste”, in *Revista de Negócios Estrangeiros*, n.1, 2001, pp. 5- 39.

⁵⁷⁰ Sem que o facto possa ser contraditório com a iniciativa portuguesa, convém assinalar a versão de Ramos Horta sobre esta iniciativa. Deste modo, na sua versão, e em resposta ao endurecimento de posições a favor da Indonésia, nomeadamente da Austrália, Ramos Horta propôs que a questão fosse entregue aos “bons ofícios” do Secretário-Geral das Nações Unidas Javier Perez de Cuellar. Assim, no seu pequeno apartamento, na cave da East 55th Street, em Nova Iorque, Ramos Horta terá preparado um projecto de resolução que continha a ideia de conversações sob os auspícios do Secretário Geral na

o projecto de resolução que, à tangente, foi adoptado pela Assembleia Geral.⁵⁷¹ Com efeito, aquilo que se tornara numa resolução anual da Assembleia Geral, em prol da autodeterminação de Timor-Leste, por pouco não foi derrotada, recebendo 50 votos a favor, 46 contra e 50 abstenções. A moção apelava ao Secretário Geral para que desse início a consultas com todas as partes interessadas para “alcançar uma solução abrangente para a questão de Timor-Leste.”⁵⁷²

Nesta altura, a percepção de grande parte dos actores políticos e diplomáticos da comunidade internacional era a de que no tabuleiro principal onde se jogava a questão timorense – A Assembleia Geral da ONU -, a Indonésia tinha conseguido anular a vantagem inicial de Portugal⁵⁷³ e preparava-se para, mais tarde ou mais cedo, lançar o xeque mate. Na verdade, como afirma o alto funcionário da ONU, Francesc Vendrell, nesse período, “ninguém acreditava que os timorenses tivessem qualquer possibilidade de resistir e toda a gente achava que o reconhecimento da integração de Timor-Leste como parte da Indonésia era apenas uma questão de tempo.”⁵⁷⁴

Deste modo, a partir de 1983, o debate sobre Timor-Leste foi diferido da agenda da Assembleia Geral para dar ao Secretário-Geral Javier Perez de Cuéllar tempo e espaço de manobra diplomático para apresentar progressos nas suas consultas relativamente a uma solução abrangente para Timor. A verdade é que Portugal temia trazer o assunto à Assembleia Geral após a difícil aprovação da resolução em 1981⁵⁷⁵ e da quase derrota de 1982 e viu nesta solução uma ideia que permitia prolongar a questão de Timor como um problema internacional que tinha de ter uma solução de um modo negociado e com a influência das ideias Portuguesas. Ou seja, se esta nova estratégia não fosse introduzida, Portugal corria o risco de ver, por intervenção da Indonésia, a

esperança de que os Estados membros o aceitassem, já que no campo diplomático dificilmente alguém podia dizer que não a conversações. Ramos Horta está convencido de que este *seu* projecto de resolução foi o seu “maior contributo” para a causa de Timor-Leste. Citado em Relatório CARV, cap. 7.p. 90. (sublinhados nossos).

⁵⁷¹ MONTEIRO, António - “O Conselho de Segurança e a libertação de Timor-Leste”, Op. cit.

⁵⁷² Resolução 37/30 da Assembleia Geral da ONU, 1982.

⁵⁷³ A evolução decrescente dos votos favoráveis a Portugal nas resoluções da Assembleia Geral da ONU entre 1975-1982 foi a seguinte: 1975: 50%, 72 votos a favor, 10 contra, 43 abstenções e 19 ausentes; 1976: 46,6%, 68 votos a favor, 20 contra, 49 abstenções e 9 ausentes; 1977: 44,9%, 67 votos a favor, 26 contra, 47 abstenções e 9 ausentes; 1978: 39,3%, 59 votos a favor, 31 contra, 44 abstenções e 16 ausentes; 1979: 40,8%, 62 votos a favor, 31 contra, 45 abstenções e 14 ausentes; 1980: 37,7%, 58 votos a favor, 35 contra, 46 abstenções e 15 ausentes; 1981: 34,4%, 54 votos a favor, 42 contra, 46 abstenções e 15 ausentes; 1982: 31,8%, 50 votos a favor, 46 contra, 50 abstenções e 11 ausentes.

⁵⁷⁴ Francesc Vendrell, alto funcionário da ONU citado in *Relatório CAVR*, Op. Cit. Cap. 3, p.120.

⁵⁷⁵ A Resolução de 1981 foi aprovada pela 36.ª Assembleia Geral da ONU com menos catorze votos a favor do que a anterior. Isto significava uma tendência que poderia levar a que a Resolução do ano seguinte não passasse na Assembleia Geral da ONU e com isso a questão de Timor poderia *morrer*.

Assembleia Geral da ONU decidir a favor da Indonésia sem que Portugal pudesse ter qualquer tipo de influência na solução.

A primeira das assim denominadas conversações tripartidas entre Portugal, a Indonésia e a ONU teve lugar já com o novo Ministro dos Negócios Estrangeiros do IX Governo Constitucional, Jaime Gama. No âmbito destas primeiras conversações poucos ou nenhuns progressos palpáveis foram então alcançados. Na realidade, para além da importância das partes estarem em contacto, não se registaram desenvolvimentos significativos uma vez que nenhuma das partes estava disposta a fazer cedências quanto ao fundamental. Convém, todavia, recordar que apesar de, com o início as negociações tripartidas, o assunto de Timor-Leste ter sido retirado da ordem de trabalhos da Assembleia Geral existiram ainda durante a década de 1980 alguns mecanismos importantes no quadro da ONU que permitiram a continuação da apreciação internacional da questão de Timor. Estes mecanismos foram as Comissões especializadas da ONU, nomeadamente a Comissão dos Direitos Humanos (CDH) e o Comité Especial de Descolonização.

Todavia, importa salientar que foi por iniciativa de um perito francês, Louis Joinet, que pela primeira vez no âmbito da subcomissão para a protecção de minorias da CDH sediada em Genebra que foi adoptada uma resolução que condena as práticas indonésias de violação de Direitos Humanos bem como o silêncio cúmplice da comunidade internacional.⁵⁷⁶ O facto de não ter sido Portugal em primeiro lugar a assumir esta estratégia ilustra bem a relativa importância de Timor no pensamento estratégico e na acção diplomática da política externa portuguesa nesta altura. Portugal parece mesmo ter sido apanhado de surpresa por este novo desenvolvimento diplomático.⁵⁷⁷ De qualquer modo, a partir daqui Portugal vai activar este mecanismo ainda que em 1985, por pressão Indonésia, Timor tivesse retirado da ordem de trabalhos principal da Comissão dos Direitos Humanos, e só voltado em 1992 com o massacre de St. Cruz.

Nesta época, convém, ainda, salientar a *diplomacia de resistência* de Ramos Horta que, com uma persistência incomum, percorria os corredores da ONU impondo a

⁵⁷⁶ A partir desta resolução, a subcomissão submeteu directamente à CDH um projecto de resolução que, em Março de 1983, foi aprovado com 16 votos a favor, 14 contra e 10 abstenções. Os únicos Estados ocidentais que votam a favor são a Irlanda e Chipre. Todos os outros membros ou se abstêm (Finlândia, França, RFA, Itália, Países Baixos e Reino Unido) ou votam contra (Austrália, Canadá, Japão e Estados Unidos).

⁵⁷⁷ Veja-se GOMES, José Júlio Pereira – “A internacionalização da questão de Timor-Leste”, in *Relações Internacionais*, no.25, 2010, p.67-89.

sua presença, muitas vezes sem ser convidado, invocando a sua qualidade não reconhecida oficialmente de “representante da FRETILIN”. O que é facto é que o seu papel de influência e sensibilização junto de actores e agentes diplomáticos para a causa timorense foi, em muitos aspectos, vital. Nomeadamente ao nível do estabelecimento de pontes diplomáticas e pessoais com a burocracia diplomática da ONU. Por exemplo, a importante iniciativa de Francesc Vendrell abrir o Comité Especial de Descolonização da ONU a depoimentos de organizações não governamentais, não pode estar completamente desligada das qualidades diplomáticas do *representante da FRETILIN*. Esta iniciativa permitiu que mais de vinte ONG’s internacionais fizessem uma peregrinação anual a Nova Iorque, apresentando petições ao Comité Especial de Descolonização a favor da autodeterminação de Timor-Leste. Mais, várias importantes ONG internacionais, de forma concertada, cederam o seu tempo de intervenção a delegados timorenses permitindo, assim, uma maior visibilidade da resistência timorense. Este movimento diplomático da resistência timorense e da sociedade civil facilitou a internacionalização do problema de Timor-Leste na opinião pública internacional e originou que Timor fosse um dos temas mais debatidos no âmbito do Comité de Descolonização da ONU.

De um ponto de vista da política externa do Estado português, depois da importante iniciativa tomada pelo VIII governo constitucional liderado por Pinto Balsemão de co-autorar a resolução 37/30, coube ao Governo posterior - governo de bloco central que resultou de uma coligação única na história democrática portuguesa entre os dois maiores partidos portugueses, PS e PSD - tentar levar à prática os desenvolvimentos desta nova estratégia. Deste modo, e de certa forma com uma motivação renovada, o IX governo constitucional de Portugal advoga a “defesa dos princípios da Carta das Nações Unidas e a *assumpção plena das responsabilidades portuguesas*, no caso de Timor-leste.”⁵⁷⁸

No seu primeiro discurso proferido perante a 38ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em 26 de Setembro de 1983, o novo Ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE) português, Jaime Gama, começa por sublinhar a doutrina essencial do Portugal Democrático assente na “resolução pacífica e negociada dos conflitos (...) através do total aproveitamento dos mecanismos previstos na Carta das Nações Unidas.”⁵⁷⁹ Foi

⁵⁷⁸ *Programa do IX Governo Constitucional*, Lisboa: AR, 1983, p. 18 (sublinhados nossos).

⁵⁷⁹ GAMA, Jaime – “Discurso das Nações Unidas”, in GAMA, Jaime - *Política Externa Portuguesa. 1983 -1985*. Lisboa: MNE, 1985, p. 35.

precisamente esta ideia que conduziu à resolução 37/30 de 23 de Novembro de 1982. Na opinião do Ministro português a solicitação da intervenção do Secretário Geral da ONU foi um passo positivo e Portugal “respeita a sugestão do Secretário Geral no sentido de remeter à próxima Assembleia Geral o resultado efectivo do mandato que lhe foi conferido para encontrar uma solução para o problema”.⁵⁸⁰ Seguidamente, sublinha a responsabilidade geral de todos os membros da organização internacional para o problema e afirma que “a comunidade internacional, sejam quais forem os seus interesses não pode silenciar os direitos de um povo à sua identidade cultural social e política, nem violar as deliberações da ONU.”⁵⁸¹ Até aqui nada de substancialmente novo na retórica diplomática portuguesa. Mas logo a seguir o discurso endurece e o MNE português lança finalmente um ataque directo à Indonésia. De acordo com Jaime Gama a Indonésia “deveria cessar de imediato todas as acções não legitimadas pelo direito internacional e posicionar-se numa óptica consentânea com os princípios de autodeterminação consagrados na Carta”⁵⁸². Depois, sublinha o esforço de *normalização* da política externa portuguesa e define o desejo de completar o processo de descolonização relativamente a Timor. Nas suas palavras: “Portugal que realizou uma vasta descolonização, desejaria, como potência administrante, em cooperação com o Secretário-Geral e em diálogo alargado, ver completado esse desiderato em relação a Timor-Oriental, para prestígio da própria ONU e do património descolonizador universal”.⁵⁸³

Para além da importante dimensão da *normalização* e da consequente necessidade de encerramento do processo descolonização em Timor, Jaime Gama chama a atenção para a dimensão ética e normativa da questão timorense. Em sua opinião: “A coerência dos princípios e não a mecânica dos poderes deve nortear a conduta dos países membros na apreciação deste tema.”⁵⁸⁴

Portugal, não tendo possibilidade de impor uma política de poder face à questão timorense, tentava construir um política normativa através da conjugação do prestígio internacional alcançado com a sua política de normalização pós imperial e pós autoritária, com a necessidade de afirmação de uma política multilateral de direitos

⁵⁸⁰ Ibidem.

⁵⁸¹ Ibidem.

⁵⁸² Ibidem.

⁵⁸³ Ibidem.

⁵⁸⁴ Ibidem.

humanos e do direito internacional que, em última análise, propiciaram a construção da própria ONU.

Com efeito, esta estratégia parecia ser a ideia mais consistente da política externa portuguesa. Deste modo, no seu segundo discurso nas Nações Unidas, o ministro dos Negócios Estrangeiros português vai enfatizar que a questão de Timor é também, e sobretudo, uma questão de Direitos Humanos. E Jaime Gama sublinha a que o governo português e a sua Política externa “dá a mais alta prioridade”⁵⁸⁵ as questões dos Direitos Humanos. Por outro lado, e mais uma vez, Jaime Gama sublinha a importância do diálogo entre as partes patrocinado pelo Secretario Geral, Perez de Cuellar. Em sua opinião, “estas consultas e estes contactos foram muito úteis (...) Os seus esforços merecem o nosso firme apoio. Foi neste espírito que concordamos com o adiamento do debate do ponto de Timor Leste para a próxima sessão da assembleia geral. (...) Somos perfeitamente sinceros quando afirmarmos que desejamos ver encontrada uma solução para o problema de Timor Leste e temos confiança em que o objectivo de uma solução global de toda a questão, solução respeitadora dos princípios internacionais e dos direitos humanos, poderá ser alcançada se o diálogo prosseguir”⁵⁸⁶.

Estas declarações resumem bem a doutrina portuguesa nesta época face a Timor. Em primeiro lugar, numa lógica pragmática e circunstancial, uma vez que a estratégia de influência democrática da Assembleia Geral não estava a funcionar, tentar uma lógica de influência aristocrática através de uma parceria com o Secretário Geral da ONU com o intuito de iniciar um diálogo directo com a Indonésia. Em segundo lugar, numa lógica mais normativa e estrutural a ênfase para a construção de uma política externa com base na defesa dos Direitos Humanos, ou seja, no enquadramento da questão de Timor-Leste como uma clara violação dos Direitos Humanos.

Todavia, convém sublinhar que neste período da década de oitenta - e apesar de no Programa de Governo se referir a “assumpção plena das responsabilidades portuguesas no caso de Timor”⁵⁸⁷ - a verdade é que a linha dominante no seio do Ministério dos Negócios Estrangeiros e nos sucessivos governos de Portugal era a de olhar para a questão de Timor não como um problema solucionável com uma resolução definitiva à vista, mas como um problema que era preciso minorar e encontrar pequenas soluções graduais. É precisamente esta visão que se pode inferir das declarações do

⁵⁸⁵ GAMA, Jaime – “Discurso das Nações Unidas”, in GAMA, Jaime - *Política Externa Portuguesa. 1983 -1985*. Lisboa: MNE, 1985, p. 93.

⁵⁸⁶ Ibidem.

⁵⁸⁷ Programa do IX Governo Constitucional, p. 18.

ministro Jaime Gama.⁵⁸⁸ Ou seja, face às visíveis dificuldades de enquadrar o problema no quadro bilateral (Portugal/Indonésia), onde o desequilíbrio de poder era gritante, Portugal tenta uma estratégia multilateral, nomeadamente através da ONU, bem como através de contactos com actores próximos da Indonésia e que directa ou indirectamente pudessem trazer alguns resultados. Neste quadro a política externa de Portugal tenta, mesmo que sem resultados importantes, a influência da Holanda, antiga potência colonial; da Austrália, potência regional, e da Santa Sé, elo fundamental para a continuação da identidade católica no território timorense.

Mas sobretudo, neste período a política externa de Portugal iria cavalgar a estratégia multilateral da ONU, nomeadamente através do patrocínio do Secretário-Geral da ONU, Javier Perez de Cuéllar, no intuito de pôr as partes a dialogar na tentativa de se alcançar uma solução internacionalmente aceitável. Começaram, assim, as primeiras negociações oficiais entre Portugal e a Indonésia, nomeadamente entre o ministro Jaime Gama e o seu homólogo indonésio Mothar Kutsumadja que se reúnem pela primeira vez em Nova York no dia 24 de Setembro de 1985.⁵⁸⁹ Nesta altura era representante permanente de Portugal na ONU o Embaixador Medina, e por parte da Indonésia o Embaixador Ali Alatas. Foi, então designado por Jaime Gama um coordenador para o acompanhamento de Timor que foi o Embaixador Queirós de Barros. Foi também nomeado por parte do Secretário Geral da ONU, Perez de Cuellar, um Representante Especial para acompanhar o dossier de Timor, o diplomata paquistanês Raffeedim Ahmed. Este início de negociações, apesar dos seus poucos resultados e dos seus avanços e recuos, tiveram o grande mérito de “manter o assunto de Timor na agenda das Nações Unidas, sem que se tivesse verificado a previsível

⁵⁸⁸ Nas suas palavras: “Nós conseguimos, no ano de 1984, pôr em aplicação a Resolução 37/30 da Assembleia Geral das nações Unidas, e começamos a dar um conteúdo efectivo, à acção de Portugal, enquanto potência administrante, iniciando um processo de consulta, sob a égide do Secretário-geral da Nações Unidas, com o governo da Indonésia. Também procuramos alargar o diálogo diplomático, acerca da questão com a santa Sé, com a Holanda e com a Austrália e temo-nos preocupado de forma consistente, por dar uma solução para os problemas humanitários da população de Timor. A questão do reagrupamento familiar, a questão da identidade cultural e religiosa do povo de Timor, o problema dos refugiados, o seu encaminhamento. Estamos convictos de que em 1985, esta acção que está certa e correcta, vai prosseguir e que se registará progresso útil no tratamento da questão de Timor, cujo único destinatário é o povo de Timor e o fim do seu longo sofrimento.” GAMA, Jaime – “Balanço de política externa” in GAMA, Jaime - *Política Externa Portuguesa. 1983 -1985*. Lisboa: MNE, 1985, pp.239-240.

⁵⁸⁹ Este ano fica também marcado pela infeliz declaração do reconhecimento da soberania indonésia em Timor pelo primeiro ministro Australiano e líder do partido trabalhista, Bob Hawke, no dia 22 de Agosto. Posteriormente tem lugar uma reunião em Melbourne, nos dias 17 e 18 de Setembro, entre ministros indonésios e australianos para negociar a exploração de petróleo no mar de Timor.

eliminação do tema de Timor na agenda, através da perda de uma votação que era o que se receava.”⁵⁹⁰

Todavia a questão de Timor não era uma das prioridades da política externa portuguesa. E quando se elencavam as prioridades da PEP, Timor ou aparecia no penúltimo lugar ou então pura e simplesmente não aparecia. Com efeito, no programa de governo do bloco central (1983-1985) as prioridades da política externa são enunciadas da seguinte forma: primeiro: Integração Europeia; segundo: Relações com os PALOP e Brasil; terceiro: Acordo das Lages com os EUA; quarto: relações com Espanha; quinto: Acordo das Flores com a França; sexto: ONU e Timor; sétimo e último: Nato.⁵⁹¹ Já em funções em 1984, o Ministro Jaime Gama sublinha que os “objectivos prioritários da política externa portuguesa que têm presidido à acção governativa” são em primeiro, e destacadíssimo, lugar a Integração Europeia. Em segundo lugar, A Aliança Atlântica. Em terceiro lugar, as relações com África e América Latina. Em quarto e último lugar o Japão e novos países industrializados do Extremo Oriente e os Estados Unidos.⁵⁹²

Também o próximo governo, chefiado por Cavaco e Silva, continuará a defender esta estratégia. Este governo minoritário, representava uma alteração importante na política interna portuguesa. O seu líder Aníbal Cavaco Silva, crítico de uma solução de bloco central que juntava os dois maiores partidos portugueses (PS e PSD), tinha sido surpreendentemente eleito para presidente do PSD e representava uma certa mudança no panorama político português. A verdade é que ele não fazia parte do núcleo central dos pais fundadores da construção democrática portuguesa - leia-se transição e início da consolidação - e ao contrário dos anteriores líderes políticos portugueses não tinha grande *pedigree* político. Era um homem iminentemente prático, professor de economia, com uma visão assente na modernização e desenvolvimento económico do país. O seu governo era marcado por uma forte componente tecnocrática e do ponto de vista da política externa não existiam mudanças nos seus eixos fundamentais e

⁵⁹⁰ GAMA, Jaime – “Depoimento prestado em 22-03-01”, in CARRASCALÃO, Maria, A. - Op.cit. p. 166.

⁵⁹¹ GAMA, Jaime - “Os grandes objectivos da política externa Portuguesa” in GAMA, Jaime – *Política externa Portuguesa, 1983-1985*. Lisboa: MNE, 1985, pp. 9- 13.

⁵⁹² GAMA, Jaime - “Coordenadas da política externa portuguesa” in GAMA, Jaime – *Política externa Portuguesa, 1983-1985*. Lisboa: MNE, 1985, pp. 155-160.

tradicionais, de onde sobressai a manutenção e o aprofundamento da vertente europeia com o início do que designamos por *europeização das práticas*.⁵⁹³

Relativamente a Timor, também não existem grandes alterações. Deste modo, no programa do X governo constitucional português pode ler-se que “o Governo tudo fará no sentido de se encontrar uma solução global para o problema de Timor-Leste; nomeadamente dando pleno apoio ao mandato do Secretário-geral das Nações Unidas e favorecendo o prosseguimento dos contactos em curso sob a sua égide. São objectivos do Governo a criação de condições permitindo ao povo timorense o exercício do seu direito à autodeterminação, a preservação da sua identidade específica étnica, cultural, linguística e religiosa, e a melhoria da situação humanitária no território.”⁵⁹⁴

Em síntese, Timor continua, de um ponto de vista formal a ser uma referência obrigatória mas, de um ponto de vista substancial, mantém-se como um assunto não prioritário. Deste modo, de um ponto de vista substancial, a política externa portuguesa continua absorvida pela europeização e pelas tradicionais relações atlânticas, EUA, Reino Unido, Brasil, bem como com o continuo esforço de normalização e desenvolvimento de relações de cooperação com as suas antigas colónias africanas, sem tempo, portanto, para se ocupar de Timor.

⁵⁹³ Esta *europeização das práticas* foi determinante para a modernização de Portugal no período dos Governos de Cavaco e Silva. Ora porque a institucionalização das ideias europeias obrigavam Portugal a adaptar-se, ora porque os Governos de Cavaco e Silva as aproveitavam como justificação para as reformas que defendia como necessárias à modernização de Portugal. Deste modo a Europa funcionou, ao mesmo tempo, como factor indutor e como factor justificativo. Ao que podemos acrescentar que neste ponto nada de substancial mudou na política portuguesa, e ainda a hoje a Europa cumpre esta dupla função

⁵⁹⁴ Programa do X Governo Constitucional, p. 10.

3.2. A fase intermédia da consolidação ou a adolescência democrática de Portugal: o esforço de europeização da questão de Timor

No dia 18 de Julho de 1987 o Partido Social Democrata (PSD) ganha as eleições legislativas com maioria absoluta. Pela primeira vez um partido sozinho ganha umas eleições legislativas em Portugal com mais de metade dos deputados da Assembleia da República. É o início do amadurecimento da consolidação democrática portuguesa. Trata-se, portanto, de um marco importante pois finalmente acontece um governo de maioria absoluta em Portugal de um único partido, e de centro direita. O seu líder foi Aníbal Cavaco Silva que após um governo minoritário conseguiu contrariar a tendência constitucional portuguesa assente num sistema eleitoral moldado para não proporcionar facilmente maiorias absolutas. Relativamente à política externa é também um marco importante pois este é o governo da plena assumpção da integração de Portugal na Europa Comunitária o que para além de significar a obtenção do principal objectivo estratégico de Portugal, significou também o início da utilização da Europa comunitária como plataforma multilateral de ampliação dos interesses de política externa de Portugal, nomeadamente da questão de Timor, como iremos ver.

Sob o lema geral do seu programa de governo para as *high policies* de “Organizar o Estado. Fortalecer a democracia”⁵⁹⁵, o XI governo de Portugal manteve, em traços gerais, uma política de continuidade na política externa que se caracterizava, desde a “opção europeia” de 1976, por uma forte e crescente europeização da política externa de Portugal (PEP). Mas, se até aqui a PEP se centrava no objectivo de alcançar a integração europeia, a partir de agora o objectivo era o de acomodar e desenvolver a política externa de Portugal dentro do quadro da Europa Comunitária.

No que toca à questão de Timor também a mesma linha de continuidade relativamente a uma simbólica e constitucional política de “promover e garantir o direito à autodeterminação e independência de Timor-leste.”⁵⁹⁶ Com efeito, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Deus Pinheiro, em discurso proferido na Assembleia Geral das Nações Unidas no dia 24 de Setembro de 1987, reitera a defesa da “autodeterminação como um direito inquestionável e fundamental do povo de Timor”.⁵⁹⁷

⁵⁹⁵ *Programa do XI Governo Constitucional*. Lisboa: AR, 1987, p.1.

⁵⁹⁶ Artigo 293º da *Constituição da República Portuguesa*. Lisboa: AR, 1992.

⁵⁹⁷ Discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, NY, 24 de Setembro de 1987.

Claro que a inovação que no seu programa de governo é introduzida com a aparente substituição da ideia de autodeterminação - sempre presente ao longo dos vários programas de governo constitucionais - pela ideia de "*Uma solução condigna para a questão de Timor*",⁵⁹⁸ originou interpretações contraditórias e uma certa ansiedade política. Na verdade, ao nível interno, esta inovação não pôde deixar de, num momento imediato, originar uma interpretação negativa por parte dos partidos de oposição e, ao nível externo, uma interpretação positiva por parte do governo indonésio que via nesta inovação uma esperança de mudança de posição por parte do governo português.

Aliás, já no governo anterior (X Governo) Cavaco Silva tinha sido alvo de críticas mais ou menos implícitas acerca de eventuais declarações por si proferidas nos EUA relativamente a Timor. Alegadamente, o Primeiro Ministro português teria afirmado que "a questão de Timor é um facto consumado".⁵⁹⁹ Todavia, Cavaco Silva nega veemente que alguma vez tenha proferido semelhante afirmação. O que parece confirmar-se na sua entrevista à revista francesa *Politique Internationale*, onde claramente defende o direito de autodeterminação de Timor, e onde afirma que "Portugal tudo fará para que esse direito seja reconhecido."⁶⁰⁰

Na verdade, convém sublinhar que nesta época, fruto do insucesso dos resultados práticos das negociações encetadas e da frustrante política das principais potências regionais e mundiais, e dos seus reflexos na ONU, muitos actores políticos e diplomáticos ponderaram encerrar o diferendo com o governo indonésio através de uma solução de compromisso que, em última análise, assumia a política indonésia de facto consumado e o geopoliticamente lógico e natural acto de integração do território de Timor na República Unitária Indonésia. Claro que esta posição de compromisso teria que ser negociada com a Indonésia no sentido das suas autoridades terem em conta alguma autonomia e especificidade do território e salvaguardarem alguns princípios básicos de direitos humanos e de identidade próprios. Esta era aliás, não só a visão das principais potências, como era a visão da esmagadora maioria dos diplomatas do Ministério dos Negócios Estrangeiros portugueses⁶⁰¹ que, fazendo juz ao dominante e

⁵⁹⁸ *Programa do XI Governo Constitucional*, p. 10.

⁵⁹⁹ *Reuters*, Washington, 1985.

⁶⁰⁰ *Lusa* citando Cavaco Silva em *Politique Internationale*. Lisboa, 1986.

⁶⁰¹ O Embaixador Seixas da Costa referiu-nos que uma percentagem na ordem dos 80%, enquanto que o ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros Durão Barroso fala de uma percentagem de 99% dos diplomatas portugueses que partilhavam da visão da *realpolitik* e da tese do compromisso com a Indonésia. Entrevista

tradicional papel dos agentes diplomáticos, tinham uma visão claramente dominada pelo realismo e pragmatismo político. Mais, esta visão dominante dos diplomatas do MNE era, não raras vezes, o principal factor de contágio e de formatação das ideias dos governantes portugueses que, sobretudo quando estes não tinham uma especial experiência nas *high policies*, confiavam na *expertise* dos seus agentes diplomáticos para os aconselharem.

Ora, como nos demonstra a “role theory”,⁶⁰² o papel, o posicionamento e as imagens nacionais e internacionais dos agentes da política externa contam bastante. No que respeita ao nosso caso podemos dizer que existiam duas linhas de pensamento fundamentais relativamente à questão de Timor. Uma primeira e dominante linha que podemos designar de *conciliatória-realista* defensora da tentativa de compromisso com a Indonésia que conseguisse conciliar os interesses geopolíticos da Indonésia, com uma autonomia do povo timorense, nomeadamente numa garantia básica de defesa dos seus direitos humanos e identidade. Uma segunda linha, que podemos designar de *inconformista-idealista*, que defendia a autodeterminação de Timor e por isso não se conformava com qualquer tipo de compromisso ou conciliação que não passa-se pela independência política de Timor e pela saída do invasor timorense.

Claro que na prática estas duas linhas de pensamento não foram assumidas sempre de uma forma dicotómica e estática. Na verdade estas duas perspectivas podem ser melhor compreendidas se forem pensadas como dois extremos de um espectro, com a larga maioria dos actores distribuídos ao longo de um contínuo entre estes dois extremos. Mais, como nos demonstra a “learning theory”⁶⁰³, os actores vão desenvolvendo processos de aprendizagem que determinam mudanças nas suas percepções e posicionamentos. Isto significa que ao longo do tempo, nomeadamente dos ciclos que apresentamos, existiram momentos de evolução, mudança e justaposição no seio destas duas linhas de pensamento. Obviamente, que esta análise não invalida a

a Seixas da Costa realizada pelo autor. Vila Real, em 27-12-09. Sobre a informação de Durão Barroso cf. “Depoimento prestado” in CARRACALÃO, Maria, op. cit. p. 162.

⁶⁰² Sobre este assunto veja-se os clássicos HOLSTI, Kal – “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy”, in *International Studies Quarterly*. Vol. 14, 1970, pp.233–309; HOLLIS, M.; SMITH, Steve - “Roles and Reasons in Foreign Policy Decision Making,” in *British Journal of Political Science*. Vol. 16, 1986, pp. 269-286; Walker, S.- “The Relevance of Role Theory to Foreign Policy Analysis”, in: S.Walker (ed.) - *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Durham: Duke University Press, 1987; e o mais recente HILL, Christopher – *The Changing Politics of Foreign Policy*. London: Palgrave, 2003, Cap.4.

⁶⁰³ LEVY Jack S - “Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield,” *International Organization* 48, no. 2 (1994): 279-312. GROSS STEIN, Janice - “Political Learning by Doing: Gorbachev as Uncommitted Thinker and Motivated Learner,” in *International Organization* 48, no. 2 1994, pp. 155-183.

constatação de que a linha *conciliatória-realista* foi, ainda assim, a linha dominante ao longo dos ciclos analisados. Deste modo, é factual que a visão e o posicionamento de *realpolitik* dominante na elite diplomática portuguesa foram importantes e desempenharam o seu papel de socialização na implementação da política externa do Estado português.

Este facto remete-nos para o sempre fundamental problema em política externa relativo à relação entre, por um lado, a decisão e formulação da política pelos actores políticos e decisores no governo e, por outro, a implementação da política pelos agentes diplomáticos do Estado. Esta relação sempre complexa, sobretudo quando existem diferentes visões e ideias sobre o mesmo problema, coloca forçosamente obstáculos a uma base sólida de coerência e unidade na aplicação de uma política pública.

Este ponto é aliás fundamental para uma boa análise e compreensão da política externa de um Estado. E em especial no nosso caso, parece evidente que uma difícil e por vezes mesmo incongruente relação entre os diversos actores - políticos e diplomáticos - que intervieram na questão timorense terá propiciado alguns equívocos e, desta forma, enfraquecido a capacidade e eficácia da política externa portuguesa face a Timor. Basta pensar que a incapacidade de Portugal lidar com o processo que veio a resultar na invasão e nascimento da questão internacional de Timor durante os anos de transição pré constitucional também se deve, em grande parte, a ineficácia da sua política externa derivada da pulverização institucional do poder e dos órgãos de governo em Portugal, nomeadamente entre militares e partidos políticos. Especificamente no caso de Timor, os militares, a Comissão de Descolonização e o Ministério da Inter-coordenação Territorial, ofuscaram o natural papel do Ministério dos Negócios Estrangeiros e os seus diplomatas que nesta primeira fase tiveram realmente um papel pouco relevante comparativamente com as entidades referidas. Depois, já na fase constitucional, a por vezes difícil interligação e coordenação entre o governo e partidos da oposição e entre o governo e Presidente da República não facilitaram a capacidade e eficácia da política externa portuguesa. Já para não falar das diferenças entre os próprios timorenses e na sua difícil articulação com Portugal.

Estas divergências e equívocos foram muitas vezes ampliados e aproveitados pela diplomacia indonésia. Na verdade, esta política de equívocos e de desinformação foi muitas vezes alimentada e orquestrada pela Indonésia, como é bom exemplo a questão da viagem de deputados portugueses à Indonésia. Com efeito, em Janeiro de 1988 o Ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE) indonésio, Mochtar Kutsumadja,

afirma que uma delegação de deputados portugueses poderia visitar Timor, e propõe o restabelecimento de relações diplomáticas com Portugal, fazendo passar a ideia que o governo português já teria dado o seu acordo a tais propostas. Mais uma vez o governo português é obrigado a desmentir na Assembleia da República as declarações do MNE indonésio.

Finalmente, e efectivamente, em 20 de Janeiro de 1988, o parlamento indonésio formaliza o convite aos deputados portugueses para visitarem a Indonésia, dando início a mais um processo político-diplomático constantemente minado por equívocos e desinformação. Nesta altura, em Lisboa é criada a Comissão Eventual de Acompanhamento da Situação de Timor. Esta comissão é constituída por deputados de todos os partidos políticos com assento parlamentar e reflecte um esforço de demonstração de unidade na política externa portuguesa face a Timor. Todavia, no dia 30 de Janeiro surgem notícias nos jornais que dão conta de uma divergência estratégica entre a Presidência da República e o governo relativamente a Timor. O governo português é favorável a negociações directas com a Indonésia, enquanto que o Presidente Mário Soares defende uma estratégia que passa, fundamentalmente, por criar um mau ambiente internacional à Indonésia através de uma maior agressividade junto das organizações e opinião pública internacionais, na denúncia dos abusos Indonésios em Timor.⁶⁰⁴ Na altura, a espuma política parecia demonstrar uma determinada incompatibilidade entre estas estratégias. Todavia, como iremos demonstrar, com o decorrer do tempo, estas estratégias – multilateral e bilateral - mais do que concorrentes mostraram-se complementares.

Entretanto, processa-se uma alteração importante na representação externa da Indonésia. O até aí embaixador indonésio na ONU, Ali Alatas, passa a assumir as funções de Ministro dos Negócios Estrangeiros da Indonésia. Alatas era já um diplomata muito respeitado e com reconhecidas capacidades de negociação diplomática. Era uma jogada forte da Indonésia, com claro intuito de conseguir uma resposta mais contundente no principal tabuleiro de jogo onde se poderia ganhar ou perder a questão, ou seja, na ONU.

Com efeito, no seu primeiro discurso político a 12 de Março de 1988, Ali Alatas, apressa-se a considerar que a integração de Timor como 27ª província indonésia é um

⁶⁰⁴ Cf. LIMA, Maria; COSTA, RUI - *Timor Leste: Factos e Documentos*. Lisboa: Assembleia da República, 1991, p. 5.

facto consumado e que a “ONU ainda não a reconheceu devido a divergências internas dos portugueses”.⁶⁰⁵

No mesmo dia, é possível ouvir o MNE português, João de Deus Pinheiro, admitir à RDP/ Antena 1 que o caso de Timor “é um problema difícil e complicado”⁶⁰⁶. Todavia, Portugal começa a explorar a plataforma política da Europa comunitária para a sensibilização do problema de Timor e alcança alguns resultados junto dos seus parceiros europeus relativamente ao conhecimento da questão timorense, particularmente ao nível do parlamento europeu. Neste quadro, Portugal consegue que o Parlamento Europeu vote uma proposta de resolução que exprime a condenação da indonésia pela ocupação de Timor e aconselha a CEE a desenvolver uma acção política que contribua para a retirada das tropas indonésias.

No dia 26 de Abril, na reunião dos Assuntos Gerais dos MNE da CEE, Deus Pinheiro, pressiona as instituições comunitárias para seguirem o exemplo do parlamento europeu e exorta os seus colegas europeus para que assumam uma posição clara de apoio à causa de Timor.⁶⁰⁷ Deste modo, é sobretudo a partir de 1988 que o problema de Timor-Leste é levantado seriamente por Portugal junto dos seus parceiros europeus. O objectivo era conseguir uma posição comum dos doze Estados membros da CEE sobre Timor, que foi originalmente conseguida sob a fórmula de *uma solução justa, negociada e internacionalmente aceite*.⁶⁰⁸

Por sua vez, o Primeiro-ministro (PM) Cavaco Silva, em Junho, discursa no Conselho da Europa sublinhando o problema de violação dos Direitos Humanos em Timor e o legítimo direito do povo timorense a auto-determinação. No dia 15 de Setembro, no seguimento da discussão sobre o relatório da deputada europeia holandesa Van Heuvel⁶⁰⁹, é aprovada uma proposta de resolução condenando a Indonésia e apoiando o direito de Timor à autodeterminação. No dia 21 de Setembro, no âmbito da Assembleia ACP/CEE, em Madrid, é aprovada a proposta para uma resolução de iniciativa do deputado europeu Fernando Condesso, onde se defende a condenação da ocupação da Indonésia e a necessidade de realização de um referendo em Timor.

⁶⁰⁵ Ali Alatas citado por CARRASCALÃO, Maria – *Timor. Os anos de resistência*, Op. Cit., p. 219.

⁶⁰⁶ Cf. LIMA, Maria; COSTA, RUI - *Timor Leste: Factos e Documentos*. Lisboa: Assembleia da República, 1991, p. 9.

⁶⁰⁷ Veja-se PINHEIRO, João de Deus - *Grandes Eixos da Política Externa no Portugal de Hoje*, Lisboa, MNE, 1988.

⁶⁰⁸ Veja-se MNE *Portugal nas Comunidades Europeias*, Terceiro Ano, Lisboa, MNE, 1988, p. 342.

⁶⁰⁹ O Relatório Van Heuvel foi na altura um marco importante na publicitação das violações de Direitos Humanos em Timor relativamente aos actores governamentais e não governamentais dentro da Europa Comunitária.

A culminar este processo, em 27 de Setembro, pela primeira vez, a Comunidade Europeia representada na Assembleia Geral das Nações Unidas pelo MNE grego, “manifesta a esperança de que seja conseguida para Timor uma solução justa, global e internacionalmente aceite com pleno respeito dos interesses do povo timorense”⁶¹⁰. Para o MNE português, Deus Pinheiro, esta declaração representa um marco histórico, pois é a primeira vez que a Comunidade Europeia se manifesta oficialmente na ONU a favor de uma solução *justa global e internacionalmente aceite*, o que de um ponto de vista português significa que a Europa não aceita a situação actual e que a considera injusta e não adquirida internacionalmente.

Finalmente, no dia 16 de Novembro, o Conselho da Europa na sua 83ª sessão faz também, pela primeira vez, uma menção à situação de Timor no seu relatório final. Neste relatório, mais uma vez, se refere a fórmula da *solução justa e internacionalmente aceite*. Isto significa que, pelo menos formalmente, é factual que a questão de Timor passou a ter uma pequena visibilidade institucional europeia, o que antes da entrada de Portugal na CEE pura e simplesmente não acontecia. Timor era um assunto praticamente inexistente na agenda europeia.

O ano de 1989 iria começar com uma notícia complexa para a defesa da causa Timorense. A Indonésia anuncia a abertura oficial de fronteiras entre Timor-leste e o resto do território indonésio. Timor-leste deixa de ser considerado território especial e passa a estar, de um ponto de vista jurídico-administrativo, integrado no Estado indonésio ao mesmo nível das restantes províncias indonésias. Isto significou mais um importante acto de pressão do *facto consumado* por parte da Indonésia. Claro que esta decisão não pode deixar de ser enquadrada na política de legitimação da integração de Timor nomeadamente a propósito da visita do Papa ao território.

Com efeito, a Indonésia *abriu* o território para demonstrar ao Papa, e deste modo ao mundo, que os timorenses estavam satisfeitos com a integração e que tudo estava normalizado. Para esta estratégia resultar as autoridades indonésias montaram um forte dispositivo de segurança e controle civil para evitar qualquer tipo de manifestação negativa contra a Indonésia. Na verdade, para além da resistência armada na floresta das FALINTIL, não existia no território de Timor, a não ser clandestinamente, fortes expressões públicas contra a Indonésia. Deste modo, se exceptuarmos resistência identitária suave e pacífica da igreja católica, eram minoritárias e publicamente pouco

⁶¹⁰ Karolos Papoulias - Discurso em nome da Presidência Europeia perante a 43ª Sessão da Assembleia Geral, NY, 27-11-1988. *Reuters*. NY, 1988

expressivas as formas de manifestação política de resistência à integração na Indonésia. Esta oposição católica que designamos de suave e pacífica, não significa uma tentativa de diminuição do papel da igreja católica.⁶¹¹ Pelo contrário, se existe um facto indisputável na história de Timor ele tem a ver com a importância crucial da Igreja Católica no insucesso da anexação (islâmica) indonésia e, por contraponto, no sucesso do referendo e independência (católica) timorense. Basta recordar que, em 1515, foram os missionários dominicanos os primeiros a chegar a Timor e a começar a educar e a catequizar os timorenses. Durante mais de quatrocentos anos eles foram o principal veículo de transmissão da língua e da cultura portuguesa. A Igreja Católica foi a principal fonte de educação do território, e ainda que em 1974 somente 20% a 30% do total dos 680.000 timorenses fossem católicos, 90% das elites timorenses eram católicas. A maior parte dos líderes que emergiram no período pós-1974 foram educadas no seminário jesuíta em Dare, bem como a principal referência da igreja católica timorense, Ximenes Belo⁶¹². Todavia, não podemos esquecer que, também a este nível, a invasão indonésia não foi indiferente. Deste modo, a chegada dos indonésios produziu uma alteração significativa no número de católicos da população geral. Por um lado, devido ao factor de resistência identitária, mas também porque inicialmente a Indonésia via no catolicismo um antídoto para o comunismo. Assim, entre a década de setenta e a década de noventa o número de católicos timorenses subiu de um número inicial de aproximadamente 180.000 para mais de 500.000, o que constituiu um aumento expressivo do número de católicos em Timor que passaram a representar 80% da população geral.⁶¹³

Ora, neste contexto sócio-demográfico e com este caldo identitário, a visita do Papa funcionou para os timorenses como um catalisador que inspirou o primeiro grande protesto civil por parte de jovens timorenses. Deste modo, ao contrário do projectado pelos indonésios, a visita do Papa em 1989 funcionou com um momento de viragem nas

⁶¹¹ Sobre este assunto veja-se CARREY, Peter - "The Catholic Church, religious revival, and the nationalism movement in East Timor, 1975-98", in *Indonesian and the Malay World*. Vol. 27, nº 8, 1999, pp. 77-95; KOHEN Arnold S. - "The Catholic Church and the Independence of East Timor" in Richard Tanter; Mark Selden; Stephen R. Shalom (Eds.)- *Bitter Flowers, Sweet Flowers: East Timor, Indonesia and the World Community*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2001, pp. 43-54.

⁶¹² Ximenes Belo tornou-se Bispo em 1983. Em 1989 escreveu uma carta às Nações Unidas e desenvolveu um trabalho contínuo de defesa e de denúncia da opressão e violação dos direitos humanos. Em 1996 recebeu o prémio Nobel, e em Agosto de 1999, juntamente com os outros clérigos do território, desempenhou um papel crucial no encorajamento moral dos timorenses no sentido de estes expressarem a sua vontade livremente no referendo.

⁶¹³ Cf. ARCHER, Robert- "The Catholic Church in East Timor", in CAREY, Peter; BENTLEY G. Carter (eds.) - *East Timor at the Crossroads: The Forging of a Nation*. New York : Social Sciences Research Council, 1995, pp. 120-135.

manifestações públicas dos timorenses, e o início de um conjunto de protestos civis que se propagaram para além de Díli e contagiaram de uma forma marcante os jovens timorenses.⁶¹⁴ O que não significou uma mudança na política de poder e segurança da Indonésia em Timor, nem uma mudança radical na política do Vaticano, sempre muito conservador e subtil, relativamente à Indonésia.

A resposta portuguesa à política de poder da Indonésia passa por sistematizar uma política de legitimidade de *soft power* com base na problemática dos Direitos Humanos. Aqui, ganha particular relevo a eleição, em 1987, de Portugal para membro da Comissão dos Direitos Humanos da ONU.⁶¹⁵ Deste modo, Portugal insiste na defesa dos Direitos Humanos do povo timorense e nas acusações à Indonésia relativas ao desrespeito pelas mais elementares normas de Direitos Humanos em Timor. Neste quadro, no dia 22 de Janeiro de 1988, na 44ª sessão da Comissão dos Direitos do Homem da ONU, em Genebra, o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros português, Durão Barroso, sublinha que Portugal “encara a promoção universal dos direitos Humanos e o reforço dos respectivos mecanismos de garantia como um dos deveres da sua actuação externa. Consideramos mesmo que um Estado só poderá defender o seu próprio interesse nacional quando nele existir a convicção de que o seu comportamento assente numa base ética inquestionável, da qual a salvaguarda dos Direitos Humanos faz evidentemente parte.”⁶¹⁶ O governante português realça que o problema de Timor-leste continua na agenda da comunidade internacional e que continua a merecer a sua atenção “devido à persistência de uma situação atentatória, não só do direito à autodeterminação, como também dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais do povo timorense”⁶¹⁷. Esta vai ser a estratégia portuguesa, sublinhar que

⁶¹⁴ Constâncio Pinto, um dos jovens organizadores desta primeira manifestação relata que por causa da visita do Papa o Conselho Nacional de Resistência Maubere (CNRM) decidiu organizar um comité executivo do movimento clandestino. Em 1990 Pinto era chefe dos escuteiros católicos e de uma das células do movimento clandestino mais activas, chamada 007. Em Novembro de 1991 foi também ele um dos que organizou a manifestação no cemitério de St. Cruz que acabou em massacre. Veja-se o seu depoimento em “The Student Movement and the Independence Struggle in East Timor. An Interview” in Richard Tanter, Mark Selden, and Stephen R. Shalom (Eds)- Op. Cit., 2001, pp.31-42.

⁶¹⁵ De acordo com Durão Barroso, Portugal estabelece nesta Comissão DH da ONU prioridades que passam por atender: “à dimensão das violações em causa; às responsabilidades específicas que neste domínio lhe incumbem - estou obviamente a referir-me ao caso de Timor -leste; à informação e ao esclarecimento que Portugal consiga obter sobre as situações em análise; à possibilidade de uma maior eficácia na prevenção com vista à cessação das violações”. BARROSO, Durão - “Portugal e os Direitos do Homem (I)”, in *Política de Cooperação*. Lisboa: MNE, 1990, p.166.

⁶¹⁶ BARROSO, Durão - “Portugal e os Direitos do Homem (II)”, in *Política de Cooperação*. Lisboa: MNE, 1990, p.169.

⁶¹⁷ Ibidem, p. 173.

em Timor existem problemas graves de Direitos Humanos, e que estes problemas são consequência directa de uma ausência de autodeterminação.

Deste modo, em Setembro de 1989 várias personalidades portuguesas pedem à ONU, no Comité da Descolonização, o seu comprometimento numa solução para a descolonização de Timor através da realização de um referendo de autodeterminação organizado e supervisionado pela ONU.

No dia 17 de Setembro de 1989, o Presidente da República, Mário Soares, em visita à Holanda, assegura no Tribunal Internacional de Haia que, em função das normas e o direito internacional, Timor tem de ter uma solução internacional justa que faça cumprir as resoluções e princípios da ONU. Mário Soares enfatiza a posição jurídico-legítima da Política externa portuguesa na seguinte síntese: “Timor é um território de que Portugal é potência administrante e como tal reconhecido pela ONU, mas que se encontra ocupado pela Indonésia”. E conclui mais uma vez sublinhando a posição normativa portuguesa ao afirmar que o problema de Timor é acima de tudo uma “questão de defesa dos direitos humanos”.⁶¹⁸

Esta posição *normativa* vai ser continuamente reforçado pelo Presidente Mário Soares. Assim, no dia 23 de Outubro, na XXV Conferência Geral da UNESCO, Mário Soares defende a autodeterminação do povo timorense e mais uma vez sublinha que para “Portugal se trata de uma questão de defesa dos direitos humanos”.⁶¹⁹

Para além da política de visibilidade internacional nas principais organizações internacionais, Portugal vai tentar conjugar todas as plataformas diplomáticas internacionais, mais ou menos informais, com especial relevo para o papel de Mário Soares que se sente particularmente à vontade para usar a sua influência pessoal para introduzir a questão de Timor. Deste modo, por ocasião da realização do primeiro encontro dos chefes de Estado e de governo dos países de língua portuguesa em São Luís do Maranhão no Brasil, em Novembro de 1989⁶²⁰, por iniciativa de Mário Soares, os líderes políticos dos países de expressão portuguesa manifestam o seu apoio à autodeterminação de Timor-leste. Também na sua visita ao Vaticano, em 28 de Março

⁶¹⁸ Agência Lusa, Lisboa, 17 Setembro, 1989.

⁶¹⁹ Agência Lusa, Lisboa, 23 Outubro, 1989.

⁶²⁰ Este terá sido o primeiro passo no processo de criação da CPLP, depois de, originalmente em 1983, o ministro Jaime Gama no decurso de uma visita oficial a Cabo Verde ter avançado com a ideia da necessidade de aprofundar o diálogo diplomático tricontinental lusófono através de cimeiras bi-anuais. Foi na Cimeira do Maranhão que, a convite do Presidente brasileiro, José Sarney, se reuniram os chefes de Estado e de governo de Angola, Brasil, Cabo-verde, Moçambique, Guiné-Bissau, Portugal e São Tomé, e se decidiu criar o Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP).

de 1990, Mário Soares não deixa de recordar ao Papa a situação de graves violações dos Direitos Humanos em Timor.

O mesmo acontece nas II Jornadas sobre Timor da Universidade do Porto, onde Mário Soares, mais uma vez, faz um apelo à defesa dos Direitos Humanos em Timor e à necessidade de autodeterminação do seu povo.⁶²¹

No dia 16 de Agosto de 1990, no Comité de Descolonização da ONU, há lugar a um grande debate sobre o problema de Timor, onde intervêm deputados, diplomatas e grupos de solidariedade e defesa da causa timorense, bem como timorenses representantes da Convergência Nacionalista Timorense. O grande enfoque é a violação sistemática dos Direitos Humanos em Timor. Renova-se a o pedido de apoio da ONU para a solução do problema e a recomendação de condenação da Indonésia por violação sistemática dos Direitos Humanos.

Em Genebra, no dia 30 de Agosto de 1990, na Subcomissão para a Protecção das Minorias contra a Discriminação da ONU, após uma enérgica intervenção do embaixador Costa Lobo a denunciar as persistentes violações de Direitos Humanos em Timor é aprovada por 14 votos a favor, 9 contra e uma abstenção, uma resolução em que se condenam as práticas arbitrárias da Indonésia e a ausência e negação de acesso ao território das organizações humanitárias internacionais.⁶²²

É sobretudo nas comissões especializadas da ONU no âmbito dos Direitos Humanos e da autodeterminação que Portugal vai ganhando pequenas batalhas. Mas também na Europa Comunitária onde no Parlamento Europeu e especialmente na Assembleia Paritária ACP-CEE, os deputados portugueses aproveitam todas as oportunidades para suscitarem a questão de Timor.

Nesta altura, assiste-se à importante transformação da ordem internacional relativa ao fim da guerra-fria. Portugal vai tentar aproveitar esta profunda alteração da estrutura internacional que entretanto se está a forjar, quer de um ponto de vista hierárquico quer de um ponto de vista normativo. Neste quadro, a resposta da comunidade internacional à invasão do Kuwait surge como uma oportunidade para lembrar a questão de Timor, ressaltando os elementos comparativos de clara infracção do Direito Internacional em ambos os casos.

⁶²¹ Cf. *II Jornadas sobre Timor da Universidade do Porto*. Porto: UP, 1990.

⁶²² Cf. LIMA, Maria; COSTA, RUI - *Timor Leste: Factos e Documentos*. Lisboa: Assembleia da República, 1991, p. 333.

Deste modo, Portugal passa a estabelecer um paralelo entre as duas invasões, a do Iraque e da Indonésia, claramente à margem das normas e do Direito internacionais. Assim, no dia 17 de Setembro de 1990, em visita oficial ao Japão, o PM Cavaco Silva não se esquece de estabelecer uma comparação entre Timor e o Kuwait. Também na ONU, no dia 27 de Setembro de 1990, o Primeiro Ministro Cavaco Silva ao discursar perante a Assembleia-geral estabelece a comparação entre a questão de Timor e a questão do Kuwait e reafirma a posição de Portugal sobre Timor-leste, ou seja, a necessidade urgente de se proceder à autodeterminação do povo timorense.

No Japão, no dia 08 de Outubro de 1990, na cidade de Tóquio realiza-se um simpósio internacional onde se reúnem mais de 100 especialistas em Relações Internacionais e onde a diplomata portuguesa Ana Gomes sublinha o paralelismo entre Timor e Kuwait e reafirma que Portugal não tem qualquer objectivo de reivindicações territoriais sobre o território de Timor-leste. Ana Gomes sublinha que o único objectivo e interesse de Portugal é encontrar uma solução pacífica e que respeite a livre autodeterminação do povo de Timor-leste.

Do mesmo modo, no dia 5 de Fevereiro de 1991, na Comissão dos Direitos do Homem da ONU em Genebra, Portugal estabelece o paralelo entre Timor e Kuwait e reafirma o direito e a necessidade de auto determinação do povo de Timor-leste.

Todavia, é através da Europa Comunitária que Portugal melhor rentabiliza a sua posição. Com efeito, Portugal insiste no aproveitamento da plataforma europeia para multilateralizar a questão de Timor. Assim, o deputado europeu Fernando Condesso defende em Bridgtown, na Assembleia ACP/CEE, a realização de um referendo urgente para a questão timorense. Esta proposta de resolução é aprovada, com os votos contra do Reino Unido e da Nigéria.

Deste modo, também na Europa Comunitária Portugal vai utilizar a estratégia comparativa entre Timor e Kuweit. Assim, no dia 25 de Setembro de 1990, no âmbito da Assembleia CEE/ACP, é levantada a discussão sobre o paralelismo entre Timor e o Kuwait através de uma proposta do deputado europeu Mendes Bota, que solicita a condenação do comportamento passado e das práticas actuais da Indonésia. A proposta é aprovada por maioria. No dia 2 de Fevereiro de 1991, o deputado europeu João Cravinho questiona o Conselho de Ministros Europeu sobre o aumento da violação dos Direitos Humanos em Timor por parte da Indonésia e argumenta que o problema de Timor deve de ter um tratamento semelhante ao do Kuwait.

Na verdade, se por parte de Portugal a utilização de plataforma europeia como instrumento de visibilidade da questão timorense surte algum efeito, a contra resposta por parte da Indonésia não se faz esperar. Deste modo, e de forma simultânea à resolução da Assembleia ACP/CEE, o Ministro dos Negócios Estrangeiros indonésio Ali Alatas, avança com ameaças políticas e económicas contra a CEE caso os seus Estados membros comecem a ser influenciados pelas posições de Portugal relativamente a Timor.

Apesar das pressões indonésias e das cumplicidades dos grandes Estados europeus com os interesses indonésios, assiste-se por parte da política externa portuguesa a uma paulatina afirmação da internacionalização da questão de Timor; ainda que sem resultados práticos extraordinários. A doutrina portuguesa baseava-se na construção de uma política de legitimidade e de *soft power* de defesa dos Direitos Humanos e tentava alicerçar-se na multilateralização da PEP, nomeadamente do aproveitamento da plataforma comunitária como instrumento de amplificação do poder e dos interesses de Portugal.

Numa lógica reactiva de *ping pong*, a Indonésia insiste na sua doutrina do *facto consumado*, alicerçada nas ideias chave da escolha já feita pelos timorenses e da desastrosa herança portuguesa. Estas eram as ideias da política externa indonésia que os seus líderes repetiam ininterruptamente com o objectivo de se tornarem evidências incontestáveis. Com efeito, em Março de 1989 Ali Alatas, em visita a Austrália, afirma aos jornalistas que Timor é uma questão encerrada, e que Portugal tinha abandonado vergonhosamente o território.

Finalmente, e a propósito do processo da visita dos deputados portugueses, Portugal e a Indonésia iniciam-se em Nova York, no dia 5 de Setembro, conversações sob mediação do Secretário Geral da ONU Perez de Cuellar, com o objectivo de se estabelecer um entendimento relativo às condições que possibilitem a visita de uma missão de deputados portugueses a Timor.⁶²³ Difícil era conciliar objectivos e interesses aparentemente inconciliáveis. A Indonésia queria aproveitar a visita para legitimar a sua política de *facto consumado*, Portugal queria aproveitar esta visita para demonstrar a ilegitimidade da invasão e o descontentamento dos timorenses.

⁶²³ No dia 14 de Setembro de 1989, o Secretário-Geral da ONU, Javier Perez de Cuéllar, emitiu um relatório sobre o progresso da situação, concluindo que a proposta da visita de uma Missão Parlamentar Portuguesa a Timor-Leste seria um contributo para o esforço de alcançar uma solução internacionalmente aceitável.

Em Jacarta, Ali Alatas em entrevista à *Rádio Press* faz saber que a Indonésia aceita a visita de uma delegação de deputados portugueses mas declara que se trata da uma visita de “de observação” e não de uma visita “de investigação” e apuramento de factos.⁶²⁴

Em Lisboa, o Presidente da Assembleia da República, Vítor Crespo, afirma no final da reunião da conferência de líderes parlamentares, que Portugal exige o reconhecimento da autodeterminação de Timor como condição prévia para possibilitar a viagem dos deputados portugueses. No dia 30 de Setembro de 1990, as negociações entre Portugal e a Indonésia sobre a visita dos deputados terminam sem conclusões, nomeadamente sem acordo para a liberdade de circulação da delegação de deputados portuguesa, e sobretudo, sem acordo relativamente à composição dos jornalistas que a acompanhariam.

Durante todo o ano de 1991 irá prolongar-se este processo da visita dos deputados a Timor com avanços e recuos vários. Finalmente, no dia 12 de Abril, o Ministro dos Negócios Estrangeiros português, Deus Pinheiro, reúne-se com a Comissão Parlamentar para o Acompanhamento da Situação de Timor.⁶²⁵ O seu presidente, o deputado Eduardo Pereira apresenta uma proposta onde defende que Portugal pode transigir na passagem por Jacarta, desde que em contrapartida a Indonésia, imediatamente após a assinatura do acordo para a visita dos deputados, demonstre garantias de acabar com as permanentes práticas de hostilidade e de violação de Direitos Humanos. Com efeito, de acordo com um alegado Documento Secreto do MNE⁶²⁶, o Governo de Portugal aceitaria a passagem dos deputados por Jacarta, exigindo como contrapartida garantias claras de condições de paz e segurança. Passado mais de um mês, em 21 de Maio, a Assembleia da República aprova a visita dos deputados mas ressalva a “salvaguarda de regras internacionais e o direito dos povos à autodeterminação”⁶²⁷. Dois dias depois, uma delegação portuguesa, chefiada pelo embaixador de Portugal na ONU, Fernando Reino, entrega o documento oficial com as condições para a visita parlamentar aos representantes da Indonésia.

⁶²⁴ Cf. LIMA, Maria; COSTA, RUI - *Timor Leste: Factos e Documentos*. Lisboa: Assembleia da República, 1991, p. 486.

⁶²⁵ Cf. *Relatório da Comissão Eventual acompanhamento da Situação de Timor*, Lisboa, AR, 1991. O Presidente desta comissão o deputado Eduardo Pereira refere em tom queixoso a patente falta de meios para cumprir os objectivos programáticos da Comissão. Citado por *Agência Lusa*, Lisboa, 24-03-91.

⁶²⁶ CARRASCALÃO, Ana - op. cit. p. 231.

⁶²⁷ *Agência Lusa*, Lisboa, 21-05-91.

No dia 25 Junho, em Nova Iorque, Portugal e a Indonésia chegam a um acordo de princípio sobre a visita dos deputados. Em Setembro, Portugal e a Indonésia resolvem as últimas questões controversas da visita dos deputados portugueses, nomeadamente as relativas à isenção de vistos e à liberdade total de movimentos da delegação portuguesa. Todavia, em 21 de Outubro a Indonésia veta o nome de três jornalistas da delegação portuguesa. O Presidente da Assembleia da República Vítor Crespo, o Presidente da República Mário Soares, e o Primeiro Ministro Cavaco Silva, decidem que a visita só irá para a frente se todos os nomes propostos por Portugal forem aceites e integrarem a delegação portuguesa. A Indonésia recua no veto e sublinha que só vetou o nome da jornalista australiana Jill Jolliffe. Perante a pressão portuguesa e internacional Ali Alatas confirma o veto a Jill Jolliffe.⁶²⁸ No dia seguinte, 26 de Outubro, Portugal responde com a suspensão da visita dos deputados portugueses enquanto permanecer o veto da Indonésia à jornalista australiana Jill Jolliffe.

No dia 11 de Novembro, a Indonésia acusa Portugal de distorcer deliberadamente os factos relacionados com o veto a Jill Jolliffe e que “a decisão unilateral da suspensão enquanto decorriam conversações para a visita dos deputados não passou de pretexto”.⁶²⁹

No dia seguinte, 12 de Novembro, após missa de sétimo dia do estudante Sebastião Gomes, morto no largo da igreja de Motael, centenas de manifestantes dirigem-se para o cemitério de Santa Cruz para prestarem a última homenagem, quando militares indonésios começam a disparar sobre os manifestantes e acabam por produzir o *massacre* de Santa Cruz⁶³⁰, testemunhado em directo por jornalistas internacionais. A

⁶²⁸ Jill Jolliffe foi uma activista importante da causa timorense, o seu trabalho pioneiro de *East Timor: Nationalism and Colonialism* publicado em 1978 foi, durante alguns anos, a principal referência bibliográfica sobre Timor-Leste em língua inglesa. Trabalhando a partir de Portugal, a jornalista também publicou, entre 1980 e 1983, o importante boletim informativo *Timor Newsletter*.

⁶²⁹ *Reuters*, Jacarta, 11-11-91.

⁶³⁰ A história por de trás do massacre pode sintetizar-se da seguinte maneira. Nas semanas anteriores ao massacre, os activistas em Timor-leste estiveram a preparar-se para a visita dos deputados portugueses. Circulavam em Díli vários boatos relativos ao possível encontro entre a delegação portuguesa e Xanana Gusmão. As expectativas da resistência eram elevadas. O movimento clandestino preparara-se para organizar protestos e um grupo de jovens pintou faixas nos terrenos da Igreja de Motael. O grupo de jovens encontrava-se sob vigilância dos serviços de informação indonésios; no dia 28 de Outubro, houve uma alteração com os militares indonésios e um dos membros do grupo, Sebastião Gomes, foi atingido a tiro e morto. Embora a visita da delegação portuguesa fosse cancelada, no dia 11 de Novembro o Relator Especial da ONU sobre Tortura, Pieter Koojimans, encontrava-se em Díli. Aproveitando a presença de Pieter Koojimans e de jornalistas estrangeiros no território, o movimento clandestino decidiu avançar com uma manifestação em memória de Sebastião Gomes, após o serviço fúnebre na Igreja de Motael, na manhã de 12 de Novembro de 1991. Os militares, polícia e agentes dos serviços de informação indonésios ladearam as ruas de Díli para a manifestação, ao longo da marginal e rumo a Sul, na direcção do cemitério de Santa Cruz. Alguns percorreram todo o caminho, desde Motael, outros foram-se juntando ao longo do percurso e, em maior número, junto ao próprio cemitério. Foram-se desenrolando faixas, apelando ao

partir daqui nada será como dantes. O próprio Ali Alatas acabará por reconhecer retrospectivamente, que a globalização do massacre de St Cruz foi o princípio do fim da sustentabilidade diplomática da posição Indonésia, nas suas palavras Santa Cruz foi: “a turning point in our diplomacy over the East Timor issue. (...) Since then, we had suffered a setback. If the incident had not occurred, our diplomacy would have scored more success.”⁶³¹

3.3. A fase final da consolidação ou a maioria democrática de Portugal: o renascimento da questão e o início do sentimento de obrigação normativa

Independentemente dos factos que despoletaram o acontecimento que ficou conhecido como o massacre de Santa Cruz, a verdade é que podemos dizer que este foi o primeiro grande ponto de viragem na questão de Timor. Com efeito, a publicitação do massacre de Santa Cruz foi um dos principais detonadores de mudança na questão de Timor-leste. Deste modo, é usual dizer-se que existiu uma história pré e pós massacre de Santa Cruz sobre a questão timorense.

De um ponto de vista *evenentielle*, ou empírico-descritivo, é um facto que assim foi. Todavia, é importante colocarmos o massacre numa perspectiva mais histórico-sociológica.⁶³² Deste modo, não podemos deixar de perceber que este acontecimento só teve o impacto que teve devido a ter resultado na grande evidência probatória dos argumentos de defesa dos Direitos Humanos da Resistência Timorense e da Política

envolvimento da ONU em Timor-Leste, bem como em apoio de Xanana Gusmão e da autodeterminação. A tensão era alta nas ruas, uma vez que não existia um precedente com este nível de contestação aberta. Os relatos divergem, mas, ao longo do percurso, um soldado indonésio foi apunhalado e levado, ferido, pelos militares indonésios. O relato oficial dos acontecimentos feito pelos indonésios explica que esta ocorrência provocou a fúria dos militares, demonstrada no massacre que se seguiu. Porém, não existem provas cabais que suportem esta conclusão. O tiroteio começou assim que os estudantes chegaram ao cemitério de Santa Cruz. Os soldados abriram fogo com armas automáticas sobre a multidão desarmada e pacífica que, em grande número, se refugiou nos terrenos do cemitério. Os soldados cercaram então o cemitério, entrando lá dentro e matando à baioneta pessoas anteriormente ilesas ou ligeiramente feridas. Estimativas independentes apontam para 271 mortos e 250 pessoas dadas como desaparecidas. Centenas de pessoas foram detidas e aprisionadas no rescaldo do massacre. Após o Massacre de Santa Cruz, a Renetil (Resistência Nacional dos Estudantes de Timor-Leste) e a Felectil (Frente Estudantil Clandestina de Timor-Leste) levaram a efeito uma manifestação de protesto junto ao gabinete do representante da ONU em Jacarta. Veja-se PINTO, Constâncio; JARDINE, Matthew - *Inside the East Timor Resistance*. Toronto: Lorimer, 1997, pp.188-199 e *Relatório CARV*, Op. Cit., pp. 124-128.

⁶³¹ Alatas, Ali - “Santa Cruz incident a turning point in Our Diplomacy”, in *Tempo*, 18 september 2000.

⁶³² Estamos a utilizar estas categorias no sentido dicotómico em que são abordadas em MELRE. Marcel - “La problématique de l’étude des relations internationales en France” in MELRE. Marcel - *Les Acteurs dans les Relations Internationales*. Paris: Economica, 1986, pp. 69-91.

Externa de Portugal. Ou seja, sem o lastro histórico de resistência e de defesa dos Direitos Humanos aos mais variados níveis, não teríamos tido o impacto e as repercussões que tivemos com este acontecimento. Todavia, não deixa de ter razão Francesc Vandrell ao sublinhar que “o incidente de Santa Cruz foi um importantíssimo acontecimento histórico para Timor Leste e trouxe de volta à cena política das Nações Unidas toda a questão de Timor Leste.”⁶³³

Por outro lado, este é o tempo da globalização da informação, é o tempo da CNN e do seu famoso efeito⁶³⁴. Isto significa que provavelmente, se este massacre tivesse ocorrido uma década antes, mesmo que presenciado por jornalistas, não teria tido o mesmo impacto⁶³⁵. A verdade é que as imagens de violência casualmente captadas por Max Stahl⁶³⁶ rapidamente se espalharam pelo mundo.

Após ter conseguido filmar todo o massacre, Stahl iludiu as tropas indonésias e escondeu o filme no cemitério de Santa Cruz. Mais tarde conseguiu recuperá-lo e fazê-lo passar para fora da Indonésia.⁶³⁷ Finalmente editou o filme com o título *Cold Blood: The Massacre of East Timor* que passou primeiro na televisão holandesa, depois no

⁶³³ Alto funcionário da ONU citado em *Relatório CARV*, p. 125.

⁶³⁴ Veja-se LIVINGSTON, S. - “Beyond the ‘CNN Effect’: The Media-Foreign Policy Dynamic,” in NORRIS, P. ed. - *Politics and the Press: The News Media and their Influences*. Boulder: Lynne Rienner. 1997, pp. 291–318; ROBINSON, P. - *The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy and Intervention*. London & New York: Routledge, 2002; GILBOA, Eytan – “Global Television News and Foreign Policy, Debating the CNN Effect,” in *International Studies Perspectives*, Vol. 6, nº 3, 2005, pp. 325-341.

⁶³⁵ Com efeito, existiram outros massacres anteriores, mas nenhum teve este impacto. Em 1981, em Lacluta onde perderam a vida cerca de 400 pessoas. Posteriormente, em 1983, novo massacre ocorreu em Kraras onde perderam a vida cerca de 500 timorenses. Cf. KOHEN, Arnold - *From the Place of the Dead- Bishop Belo and the Struggle for East Timor*. Lion Publishing 1999, pp. 201-202. TAYLOR, John - *East Timor-The Price of freedom*. Pluto Press Australia 1999, pp. 138-142

⁶³⁶ Fotógrafo e cineasta britânico freelancer que se encontrava em Timor e que foi contratado para filmar um documentário para a Yorkshire TV e que, por mera coincidência, conseguiu captar em directo o massacre. Todavia poucas pessoas sabem que o massacre nunca teria sido filmado se não fosse o movimento de solidariedade transnacional, que esteve na origem de todo o processo. Em 1990, a famosa activista australiano Shirley Shackleton, viúva do jornalista assassinado Greg Shackleton, foi convidada para um seminário na Universidade de Oxford sobre Timor-leste pelo académico de Oxford Prof. Peter Carey. Nessa ocasião, ela informou Peter Gordon, produtor da Yorkshire Television, sobre as condições humanitárias do território. Como resultado dessa sessão de informação e assistência prestada pelos activistas da solidariedade britânicos, Peter Gordon visitou Timor-leste com uma equipe de televisão Yorkshire em 1991. Ele saiu antes da visita prevista da delegação de deputados portugueses mas, sob insistência de Shackleton, assegurou que a visita seria filmada por um freelancer britânico que tinha contratado, ou seja Max Stahl, que estava em Díli naquele momento.

⁶³⁷ Depois de Stahl ter o filme do massacre a forma encontrada de impedir que este fosse confiscado pelas autoridades aduaneiras, foi *contrabandear o filme* para fora de Timor por Saskia Kouwenberg, uma activista de solidariedade nascida na Holanda e casada com um jornalista australiano que trabalhava para uma emissora de rádio em Darwin. Também estiveram presentes Amy Goodman e Allan Nairn, dois repórteres dos E.U.A. Goodman estava numa missão para a Rádio Pacífica e Nairn estava a escrever para a revista *The New Yorker*. Depois de testemunharem o massacre, eles voaram para fora do território e fizeram soar o alarme por telefone a um amigo em Washington, DC. Foram todas estas *cumplicidades* agenciais entre activistas e jornalistas que levaram aos resultados globais conhecidos.

Reino Unido e, por último, no mundo inteiro. Este filme foi muito importante pois quebrou um vício anterior, segundo o qual a existência de massacres em Timor perpetrados pelos militares indonésios era sempre oficialmente desmentida e mascarada. Quando surgiam notícias sobre eventuais massacres em Timor permanecia sempre a dúvida se, de facto, actos de violência tão repugnantes pudessem ser possíveis. Deste modo, era comum que após o surgimento de informações sobre massacres as principais autoridades da Indonésia, e mesmo os seus principais aliados como os Estados Unidos e a Austrália, viessem imediatamente desmentir esses acontecimentos que impreterivelmente rotulavam de invenções e de propaganda da resistência timorense.

Com o filme de Max Stahl, tornou-se evidente, afinal, quem estava a falar verdade. Com efeito, mesmo que numa primeira fase, mais uma vez, a Indonésia, Austrália e Estados Unidos negassem a existência de um massacre⁶³⁸, as imagens do filme de Stahl vieram provar factualmente quem tinha razão e produziram um grande impacto na comunidade internacional. Este impacto originou um sentimento de reprovação geral da acção dos militares indonésios e influenciou uma vasta maioria a tomar uma posição contra a ocupação de Timor-Leste. Assim, através da mediatização internacional o problema de Timor saiu do círculo restrito da diplomacia internacional e dos activistas e passou a generalizar-se na opinião pública. Mais, não só na sua dimensão internacional, mas também e sobretudo na sua dimensão nacional, as imagens do massacre num cemitério católico - onde se espelhava a identidade católica dos timorenses e por consequência a sua ligação identitária a Portugal - tiveram um grande impacto na consciencialização da sociedade portuguesa para o problema. O que automaticamente significou um contágio e uma pressão adicional para os actores políticos portugueses e especificamente para os decisores da política externa.

Deste modo, os actores políticos portugueses vão sentir-se simultaneamente pressionados e motivados a reagir de forma veemente neste momento crítico. Com efeito, ao nível Europeu, os decisores portugueses insistiram na necessidade de uma reacção europeia. Esta reacção é conseguida no dia 26 de Novembro, com os ministros dos negócios estrangeiros do Conselho, numa declaração especial à margem do comunicado final, a condenarem a Indonésia pelo massacre de Santa Cruz.

Em Portugal, no dia 28 de Novembro reúnem-se em Lisboa o Presidente da República Mário Soares, o Primeiro-ministro Cavaco e Silva e os líderes dos partidos da

⁶³⁸ Sobre a negação inicial do massacre veja-se, por exemplo, Scott Burchill in “*Guns and Ballot Boxes-East Timor’s Vote for Independence*” Kingsbury Damien ed. Monash Asia Institute 2000, p. 173.

oposição para debaterem uma estratégia de acção face a este momento crítico. Desta reunião surge um consenso nacional⁶³⁹ sobre a necessidade de uma política mais concertada e assertiva relativamente ao problema Timorense⁶⁴⁰. Aqui, foi discutida e decidida a necessidade de uma política mais agressiva face à Indonésia que passava, basicamente, por dois passos fundamentais. Primeiro ostracizar e condenar normativamente a Indonésia face às violações dos Direitos Humanos em todas as ocasiões possíveis, especialmente nos os fóruns internacionais. Segundo, usar a capacidade de Estado membro da União Europeia para anular ou dificultar todo e qualquer tipo de acordo económico e comercial entre a Indonésia e União Europeia. A partir daqui passa a existir uma política mais agressiva e sistemática de condenação diplomático-normativa da Indonésia, uma espécie de política de *persona non gratta* por parte da política externa portuguesa relativamente à Indonésia. A partir deste momento, Portugal irá, de uma forma sistemática, aproveitar todas as oportunidades de palco internacional para levantar a questão de Timor.

Relativamente ao ambiente interno, o impacto do massacre de Santa Cruz teve duas consequências fundamentais. A primeira, ao nível da sociedade civil e, a segunda, ao nível dos decisores políticos. Mais uma vez, o nosso caso, veio demonstrar que nestes momentos de particular *censura normativa*, as dimensões governados e governo se interpenetram desenvolvendo um efeito de estímulo resposta mútuo. Na realidade, quando o impacto é grande na sociedade civil os decisores são objectiva e subjectivamente pressionados a agir. Foi isto que claramente aconteceu em Portugal a partir do massacre de Santa Cruz dando origem ao retorno da questão de Timor e o início do sentimento de obrigação normativa por parte da sociedade civil e das elites portuguesas.

Deste modo, convém sublinhar que ao nível da sociedade civil, a reacção a Santa Cruz representou a primeira grande manifestação nacional em massa após o período de transição democrática. O retorno da questão timorense foi um momento excepcional que reuniu a maioria dos portugueses e das suas associações civis em prol da causa timorense. Recorde-se, a título de exemplo, que no dia 19 de Novembro de 1991,

⁶³⁹ Claro que este consenso nacional não eliminou as *imagens culturais* diferentes, e as respectivas sensibilidades perceptivas, face ao problema de Timor que existiam no seio das elites portuguesas, nomeadamente entre o primeiro-ministro, sempre mais calculista, e o presidente da república mais voluntarista. Contudo, a verdade é que a partir daqui resultou uma política do Estado português no seu todo, Presidência, Governo, partidos, mais agressiva e sistemática de condenação e crítica à Indonésia.

⁶⁴⁰ Terá mesmo sido apresentado “um plano secreto” para o problema. Cf. CARRASCALÃO, Ana – Op. Cit., p. 234.

Portugal organizou um dia nacional de luto em solidariedade com os timorenses desaparecidos. A mobilização social foi geral e em grande escala. Mas também existiram movimentos mais pequenos e mais direccionados da sociedade civil. Por exemplo, várias figuras destacadas da sociedade civil portuguesa assinaram uma carta aberta dirigida ao Presidente norte-americano protestando contra o facto de os EUA terem aceite a soberania indonésia em Timor-Leste, sem que se tivesse realizado um verdadeiro acto de autodeterminação.

O exemplo mais mediático destas acções de solidariedade foi a preparação e realização da missão Paz por Timor, uma iniciativa da revista *Fórum Estudante*, que arranca em 28 de Dezembro de 1991, com o objectivo último de conseguir homenagear as vítimas do massacre através da colocação de flores no cemitério de Santa Cruz. Este espírito de cruzada e de voluntarismo por parte da maioria da sociedade civil portuguesa - até aí nunca visto - foi decisivo para a questão timorense deixar de ser uma questão dos *experts* em política externa, essencialmente debatida nos gabinetes de Lisboa ou Nova York, e passar a ser uma questão debatida nos mais diversos fóruns e pelas mais diversas personalidades. Timor assumiu uma dimensão sócio-política transversal dentro da sociedade portuguesa. A partir daqui a questão timorense transformou-se numa verdadeira causa nacional de Portugal.

Esta qualidade de contágio e de disseminação normativa às sociedades civis e opiniões públicas de questões de política externa parece ser um factor chave para os decisores políticos passarem a olhar para estes problemas de uma forma mais positiva e construtiva. A pressão do debate público dos problemas ao nível das sociedades civis é um factor motivador para os decisores políticos tentarem agir e encontrar soluções. Foi claramente isto que também aconteceu no caso de Timor.

Ainda relativamente as actividades e manifestações da sociedade civil portuguesa, importa mencionar a importante iniciativa liderada por Barbedo de Magalhães⁶⁴¹ de organizar umas Jornadas por Timor na Universidade do Porto, mesmo antes de Santa Cruz. Estas jornadas que se iniciaram em 1989 reflectem bem a evolução da questão timorense. Ou seja, o seu surgimento e o seu desenvolvimento, designadamente o aumento da quantidade e qualidade dos seus participantes, bem como

⁶⁴¹ Barbedo de Magalhães visitou Timor-Leste pela primeira vez em 1975, interessando-se especialmente pela política da FRETILIN relativamente à Educação. É professor universitário da Universidade do Porto e foi uma importante activista da causa timorense, nomeadamente através das *Jornadas por Timor* e da autoria de várias publicações sobre Timor entre as quais, *East Timor: Indonesian Occupation and Genocide*, Universidade do Porto, 1992 e *Timor Leste na encruzilhada da transição indonésia*, Gradiva, 1999.

o seu grau de internacionalização são um bom exemplo da gradual capacidade de contágio e de disseminação da questão timorense, quer ao nível nacional, quer ao nível internacional.⁶⁴²

Com efeito, também ao nível da sociedade civil internacional o massacre de Santa Cruz provocou um forte impacto. A verdade é que a mobilização da sociedade civil internacional se reforçou de forma decisiva com a reacção solidária à tragédia de Santa Cruz. Ao nível ocidental, por exemplo, logo após o massacre foi criada nos EUA por Charles Scheiner, John Miller, entre outros, a East Timor Action Network (*ETAN*), com o objectivo de influenciar e alterar a política externa dos EUA no sentido de apoiar a autodeterminação de Timor-Leste. Igualmente em Novembro era constituída na Holanda a Plataforma Internacional de Juristas por Timor-Leste (*IPJET*), dirigida por Pedro Pinto Leite. O objectivo da *IPJET* consistia em mobilizar os conhecimentos jurídicos especializados a nível internacional em apoio da autodeterminação. Esta mobilização realizou-se através de conferências, publicações e exposições, dirigidas a vários fóruns internacionais, e em particular à ONU e à União Europeia. Em 1995 a *IPJET* contava com 250 membros em mais de 50 países. Na Irlanda o apoio da opinião pública foi mobilizado pela Campanha de Solidariedade Timor Leste/Irlanda (*ETISC*) criada por Tom Hyland em Dublin depois de, em Janeiro de 1992, ter sido apresentado ao público o filme da Yorkshire Television *In Cold Blood: The Massacre of East Timor*, que incorporava as expressivas imagens reais do massacre no cemitério de Santa Cruz obtidas por Max Stahl. Além do caso Português, o trabalho da *ETISC* constituiu outro exemplo de contágio e colaboração eficaz entre movimentos de solidariedade da sociedade civil e entidades governamentais. Por outro lado, ao fornecer informação fundamental e ao mobilizar a energia da comunidade irlandesa, a *ETISC* apoiou o importante papel assumido pelo governo irlandês no âmbito da União Europeia relativamente à questão de Timor-Leste, durante a década de 1990.

Ao nível regional, importa sublinhar que ao longo da década de 1990, o movimento estudantil em Timor-leste e na Indonésia reforçou-se e tornou-se fundamental para a luta pela independência. No interior de Timor-leste os activistas continuavam a defrontar-se com a repressão, mas lutavam agora com mais ânimo para fazerem ouvir a sua voz. Na Indonésia os estudantes timorenses criaram relações importantes com os activistas indonésios pró-democracia e direitos humanos, e

⁶⁴² Veja-se *Timor-leste e as Jornadas da Universidade do Porto*. Porto. Universidade do Porto.

organizaram uma série de campanhas para atrair a atenção internacional para a continuação da luta pela autodeterminação timorense. Estas redes transnacionais começaram a criar fortes pressões na opinião pública internacional e nos seus governos nacionais. Isto também influenciou o comportamento do governo português e a sua política externa face a Timor como iremos ver adiante. Esta pressão transnacional e portuguesa criou um sentimento, até aí nunca sentido, de cerco à política externa indonésia que começaria a criar sérias dificuldades a Indonésia.⁶⁴³

Em Portugal, ao nível dos agentes políticos, um dia depois do massacre, no dia 13 de Novembro, a Assembleia da República:

“Manifesta a sua incondicional solidariedade ao heróico povo timorense, vítima da barbárie indonésia; Denuncia perante todo o mundo civilizado mais este gravíssimo atentado à Declaração Universal dos Direitos do Homem; Apela à comunidade internacional e, em particular, aos parlamentos nacionais dos países democráticos para que condenem esta chacina, empreendendo urgentemente medidas concretas para repôr o respeito do direito internacional e dos direitos do homem em Timor Leste e garantindo as condições indispensáveis ao exercício do direito à independência e autodeterminação do povo timorense.”⁶⁴⁴

Com efeito, e ao contrário do que tinha acontecido no período de transição, agora não existiram diferentes interpretações ou visões sobre o problema, mas antes uma patente coerência unitária na qualificação do massacre como tendo sido uma clara e brutal violação dos direitos humanos. Deste modo, neste momento existiu uma posição unânime de todos os partidos políticos na condenação da Indonésia.

Ao nível dos decisores políticos, quer o Governo, quer o Presidente da República sublinham a intolerável situação de violação de direitos humanos e aproveitam todas as situações para lembrar a posição de Portugal, quer no plano jurídico, na qualidade de potência administrante do território de acordo com a ONU, quer no plano político-normativo. Ou seja, os órgãos máximos da soberania portuguesa fazem questão de sublinhar que Portugal, ao contrário da Indonésia, é um Estado democrático com uma política externa defensora da assumpção do comportamento

⁶⁴³ Na opinião retrospectiva de Ali Alatas, o impacto de St cruz nas redes transnacionais e ONGs desenvolveram um cerco à política externa indonésia. Nas suas palavras: “International networks of non-governmental organizations cashed in on this issue to strongly pressurize Indonesia. *It was as if we had been besieged.*” Alatas, Ali - “Santa cruz incident a turning point in Our Diplomacy”, in Op. Cit. (sublinhados nossos)

⁶⁴⁴ DIÁRIO da Assembleia da República, II Série-A — Número 3 ,VI LEGISLATURA. 13 de Novembro de 1991.

adequado face às normas internacionais, designadamente dos Direitos Humanos e da auto determinação dos povos.

Neste sentido, o Ministério dos Negócios Estrangeiros português convoca imediatamente os oitenta embaixadores representados em Portugal fornecendo-lhes informação detalhada sobre o comportamento inadequado e não conforme as normas internacionais da Indonésia em Timor, sublinhando, em contraste, a posição normativo-legítima da política externa de Portugal sobre Timor.

Também ao nível das representações diplomáticas portuguesas em todo o mundo Portugal fez passar um conjunto de informações sobre as práticas indonésias e sobre a condenação veemente de Portugal no sentido de reforçar uma mensagem coerente e sistematizada relativamente à posição normativo-legítima da política externa de Portugal sobre Timor.

Mas é mais uma vez na Europa que Portugal vai jogar o seu papel de influência normativa. Deste modo, fazendo voz da sua qualidade de membro da Europa Comunitária, Portugal pressiona os seus parceiros europeus. Assim, no dia 4 de Dezembro em Noordwijk, Holanda, os MNE da CEE manifestam-se “seriamente preocupados” e condenam, “veemente a violência, a qual representa um claro desrespeito pelos direitos humanos mais elementares”.⁶⁴⁵

A verdade é que no plano internacional, pela primeira vez em mais de vinte anos, a posição de força de poder hierárquico da Indonésia relativamente a Portugal sofre um revés sério.⁶⁴⁶ Neste quadro, a Indonésia ensaia uma aproximação indirecta a Portugal por via de mediações de países terceiros. Na sequência de uma carta enviada por Mário Soares ao Rei de Marrocos relembrando o problema de Timor e pedindo ao monarca que defenda a causa timorense durante a Cimeira da Organização da Conferência Islâmica, Ali Alatas admite a possibilidade de aceitar a mediação de Marrocos. Portugal responde que independentemente das boas relações entre Portugal e Marrocos é impossível aceitar negociar com a Indonésia sob mediação de um país islâmico.

Mais, em Lisboa, no dia 9 de Dezembro, o porta-voz do MNE português insiste que todo e qualquer tipo de conversações sobre o problema de Timor devem ser realizadas no quadro da ONU. Todavia, a diplomacia portuguesa regista positivamente a

⁶⁴⁵ *Reuters*, Haia, 4-12-91.

⁶⁴⁶ Para um resumo do impacto internacional do massacre de St. Cruz veja-se *East Timor after santa cruz Indonésia and the international order*. Lisboa: A paz é possível em Timor Leste, 1993.

disponibilidade do governo indonésio para dialogar com Portugal. Em todo o caso, é sublinhado que Portugal só aceita negociar no quadro da ONU, e sem qualquer tipo de condição prévia.⁶⁴⁷

No dia seguinte, 10 de Dezembro, durante as cerimónias da comemoração do aniversário da assinatura da Declaração dos Direitos Humanos no parlamento português, o Presidente Mário Soares, mais uma vez, sublinha o enquadramento de Timor na problemática dos Direitos e Humanos e manifesta a sua convicção de que “a democracia e os Direitos Humanos fazem inexoravelmente o seu caminho no mundo” (...) e “Timor leste conhecerá um dia a hora da sua liberdade”.⁶⁴⁸

O ano de 1992 inicia-se com o Primeiro-ministro Cavaco Silva a tentar conjugar a oportunidade de cumprimentar o novo Secretário-geral das Nações Unidas, com a circunstância de relembrar a necessidade da ONU ser fiel e coerente com as suas disposições normativas. Deste modo, na carta que envia no dia 3 de Janeiro a Boutros Gali o Primeiro-ministro de Portugal sublinha a qualidade normativa do Estado Português, por contraponto com o Estado indonésio. Ou seja, sublinha a conformidade de Portugal com as normas e direito internacional e apela a que se cumpram as resoluções da ONU relativas a Timor.

O ano de 1992 é um ano importante para a política externa portuguesa. Portugal assumirá a Presidência da Comunidade Europeia e, neste quadro, não deixará passar a oportunidade de utilizar esta circunstância para ampliar a posição de Portugal sobre Timor. Deste modo, tanto em Lisboa como em Bruxelas, são várias as iniciativas políticas, diplomáticas e civis que Portugal vai desenvolver e apoiar.

No campo da sociedade civil, a título de exemplo, podemos destacar que no dia 14 de Março em Lisboa tem início a *Convenção por Timor*. Este fórum, constituído por mais de três dezenas organizações, vai debater a violação dos Direitos Humanos na Indonésia e Timor, bem como analisar quais os melhores instrumentos de ajuda económica ao desenvolvimento e à construção de um Estado de Direito. Um mês depois, no dia 11 de Abril sob o tema “Preparar o Futuro” começam as *IV Jornadas por Timor da Universidade do Porto*.

No campo diplomático, no dia 24 de Janeiro, em Nova York, num encontro com o Secretário Geral da ONU, o Ministro dos Negócios Estrangeiros português João Deus

⁶⁴⁷ Lusa, Lisboa, 9-12-91.

⁶⁴⁸ SOARES, Mário – “Discurso na assembleia da República, aniversário da assinatura da Declaração dos Direitos Humanos”, in *Diário da Assembleia da República*. Lisboa: AR, 10-12-91.

Pinheiro, formaliza a proposta de conversações directas entre Portugal e a Indonésia sobre Timor sem pré-condições, e com a possibilidade de participação de timorenses com o objectivo de procurar uma “solução justa, global e internacionalmente aceite”.⁶⁴⁹ A esta iniciativa portuguesa de retomar os contactos directos entre Portugal e a Indonésia, depois de Portugal como gesto de protesto contra o massacre de St Cruz os ter suspendido, a Indonésia responde timidamente e que *em princípio* iria aceitar o retomar das conversações directas. A verdade é que só três meses mais tarde o embaixador indonésio na ONU, Nana Sutresna, declarou oficialmente que a Indonésia ia estudar a proposta portuguesa. Com efeito, só no dia 17 de Abril a Indonésia aceita o reatamento do diálogo, mas sem qualquer participação da resistência timorense.

Em Lisboa, no dia 17 de Março, Portugal recebe a visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros Australiano, Gareth Evans, e o desentendimento de posições entre Portugal e a Austrália sobre Timor não podia ser mais claro. O MNE português Deus Pinheiro afirma que a Austrália tem uma atitude hipócrita e utilitária face ao problema timorense. Por sua vez, o MNE australiano responde que Portugal deixou ao abandono Timor criando uma situação revoltante de carência e pobreza no território e reafirmou que a anexação de Timor por parte da indonésia é irreversível.

Todavia, apesar de continuar a manter o apoio de todas as grandes potências, a imagem internacional da Indonésia degradava-se com o problema de Timor. Na verdade, o próprio Ministro dos Negócios Estrangeiros indonésio, Ali Alatas, manifesta as dificuldades que Timor coloca à política externa Indonésia. Estamos a falar da famosa metáfora da *pedra no sapato*. Com efeito, Alatas confessa: “East Timor will be like a pebble in the shoe, not a major issue but causing nuisance. It would be a great pity if, because of this question, Indonesia is not able to play a greater role in the world”.⁶⁵⁰

Entretanto, Portugal está preparado para jogar, mais uma vez, a carta europeia para dificultar a vida à Indonésia. Em primeiro lugar, através de uma influência mais ou menos directa dos organismos institucionais políticos europeus, com relevo especial para o Parlamento Europeu. Assim, em Estrasburgo, no dia 24 de Abril, a Comissão de Negócios Estrangeiros e de Segurança do Parlamento Europeu promove uma audição

⁶⁴⁹ Esta era a fórmula diplomaticamente definida por Portugal e pela ONU e que, mais uma vez, foi referida pelo MNE Deus Pinheiro em Nova York. Esta foi a fórmula anunciada pelo Chairman da Comissão de Direitos Humanos da ONU em Genebra em 4 de Março de 1992, que passamos a citar: “(...) The Commission encourages the secretary general to continue His good offices for achieving a *just, comprehensive and internationally acceptable settlement* of the question of East Timor”. ONU, CDH, Geneve, 4-3-1992.

⁶⁵⁰ ALATAS, Ali in *Tempo*, Jakarta, 28 March 1992, p.16.

pública sobre violação dos Direitos Humanos. Instada a retorquir às acusações sobre violações graves dos Direitos Humanos a delegação indonésia recusa-se a responder. Mais tarde, em Julho, o Parlamento Europeu apela à libertação de todos os timorenses condenados pela Indonésia por participarem na manifestação de 12 de Novembro.

Em segundo lugar, e de uma forma mais directa, Portugal usará todos os meios ao seu alcance no âmbito da política europeia para chamar a atenção para Timor e dificultar a imagem internacional da Indonésia. Deste modo, Portugal está convicto da sua política de “*persona non gratta*” relativamente à Indonésia, e avançará de forma firme para o boicote de qualquer acordo entre a Comunidade Europeia e a Indonésia. Com efeito, apesar das fortes pressões indonésias junto dos grandes países europeus⁶⁵¹, seus parceiros de negócios, no dia 20 de Julho Portugal, invocando o desastre humanitário timorense, bloqueia o acordo de Cooperação entre a CEE e ASEAN do qual a Indonésia era parte importante.⁶⁵²

Finalmente, no dia 26 de Setembro, em Nova York, com a presença de Deus Pinheiro e Ali Alatas, começam as negociações entre Portugal e a Indonésia sob mediação de Boutros Gali. Este primeiro encontro pós-Santa Cruz foi um encontro exploratório e não trouxe nada de substancialmente novo para além do facto de a Indonésia aceitar sentar-se novamente à mesa das negociações com Portugal.

Entretanto em Lisboa é nomeado um novo Ministro dos Negócios Estrangeiros. Assim, Durão Barroso ascende de Secretário de Estado dos Assuntos Externos e Cooperação para Ministro ocupando o lugar de Deus Pinheiro que, por sua vez, mais tarde passou a ser Comissário Europeu. O novo ministro, Durão Barroso, apesar da sua experiencia académica e política em Ciência política e Relações Internacionais, e de no governo já habitar o palácio das necessidades e o seu Ministério dos Negócios Estrangeiros desde 1987, confessa que o seu primeiro contacto directo com a questão timorense foi a propósito da reacção oficial de Portugal à prisão de Xanana Gusmão.⁶⁵³

⁶⁵¹ Três dias antes o Ministro dos Negócios Estrangeiros Alemão, Hans Van den Broek, depois de um encontro com Suharto afirma que a CE não deve ser arrastada para a disputa entre Portugal e a Indonésia. Por sua vez, o Reino Unido pressiona Portugal a recuar invocando o argumento que sem uma política positiva de amizade e de apoio ao desenvolvimento Indonésio não se pode obrigar a Indonésia a respeitar os Direitos Humanos.

⁶⁵² Em Bruxelas pela voz de Deus Pinheiro, Portugal impede que se chegue a um acordo no Conselho Europeu que mandatava a Comissão para assinar um acordo de cooperação com a ASEAN. Mais tarde, em Manila na Cimeira Comunidade Europeia/ASEAN, Portugal irá insistir na alusão à questão timorense e à violação dos Direitos Humanos no seu território. Mais uma vez Portugal será pressionado para deixar cair a questão mas em coerência com a política definida, de “*persona non gratta*”, Portugal não desiste de uma referência à questão timorense.

⁶⁵³ BARROSO, Durão – “Depoimento prestado” in CARRASCALÃO, Maria – Op. Cit. P.161.

O que, de alguma forma, demonstra bem a importância que o assunto de Timor tinha no governo e no MNE Português.

A captura do líder da resistência no território timorense teve um forte impacto nacional, regional e internacional, e trouxe desenvolvimentos importantes para o processo de Timor. Ao longo de 17 anos nas montanhas e florestas de Timor-leste, Xanana Gusmão foi o líder carismático e histórico da resistência militar contra a ocupação indonésia. Ele tinha uma aura de herói e era o líder simbólico da não capitulação do povo timorense à invasão indonésia. No dia 20 de Novembro de 1992, numa operação de denúncia foi capturado em casa de familiares pelos militares indonésios. A notícia espalhou-se rapidamente por Timor-leste e por todo o mundo. Lançou-se então uma campanha internacional para pressionar a Indonésia no sentido de garantir a sua segurança física e o seu bem-estar.

Portugal associou-se a esta campanha e fez pressão junto da Indonésia para que o seu julgamento fosse justo e de acordo com os princípios normativos e o direito internacional que enquadravam a questão timorense. Para a Indonésia a sua captura foi considerada um sucesso pois provava que a partir de agora não existiria qualquer razão para a resistência à anexação indonésia continuar. Apesar de num primeiro momento se temer pela sua integridade física, Xanana foi, em Maio de 1993, reenviado para Díli a fim de ser julgado e no dia 17 de Maio foi condenado a uma pena de prisão perpétua. Fruto da pressão portuguesa e internacional a sua pena foi mais tarde comutada para vinte anos.

A captura de Xanana Gusmão constituiu, numa primeira fase, um rude golpe para a Resistência e as autoridades indonésias mostraram-se confiantes de que ela marcaria de forma definitiva a derrota de todas as ideias e projectos dos que lutavam pela independência. Todavia, a sua condenação e prisão política na cadeia de segurança máxima de Cipinang, em Jacarta, teve um efeito positivo para a causa timorense. Deste modo, e apesar das condições difíceis, Xanana continuou a ser o líder carismático da resistência e passou a ter possibilidade de emergir como um estadista internacional. Na verdade, e à sua escala, a sua prisão teve um efeito que se assemelhou ao efeito de Nelson Mandela. Neste sentido, a sua liderança em relação os timorenses, bem como a sua simpatia e apoio internacional saíram reforçados, pois mesmo a partir de uma cela prisional ele continuava a liderar a Resistência. Por outro lado, Xanana teve a oportunidade de contactar com várias personalidades políticas, bem como com outros presos políticos, nomeadamente indonésios pró-democracia, o que lhe proporcionou

uma visão do mundo mais sofisticada e a certeza de que a sua luta não era contra o povo da Indonésia, mas sim contra o regime autoritário indonésio. Sobretudo a partir de 1998 Xanana Gusmão começou a receber visitas regulares de representantes de várias nações. Com efeito, quando foi transferido para uma casa, Xanana passou a receber visitas de políticos e representantes de nações amigos da causa timorense, de onde se destacam o representante Norte Americano para Ásia e o Pacífico, Stanley Roth e, sobretudo, a visita de Nelson Mandela que fez com que Xanana passasse a ser um preso político com estatuto de líder internacional.

O segundo encontro de negociações entre Portugal e a Indonésia sob os auspícios do secretário geral da ONU, Boutros -Ghali, realiza-se novamente em Nova York em Dezembro, já com o Durão Barroso como ministro mas, mais uma vez, sem nenhuns resultados palpáveis a não ser a marcação de um terceiro encontro que veio a ter lugar em Roma em Abril de 1993.

Aqui, Durão Barroso e Ali Alatas põem de lado a discussão sobre a autodeterminação devido à hipótese de bloqueamento das negociações originada pelas políticas externas antagónicas dos dois Estados e anunciam que o processo negocial irá concentrar-se na busca de medidas de confiança. Quando em Setembro de 1993 se voltam a encontrar para mais uma ronda os dois ministros voltam a concentrar-se em discutir as vantagens da procura de medidas de confiança.

Inserido na tática recorrente da Indonésia de introduzir pequenas questões paralelas ou formais para ganhar tempo e não discutir as questões centrais e substanciais, Alatas anuncia um intercâmbio de visitas de jornalistas e personalidades portuguesas à Indonésia que nunca aconteceu. Na realidade, depois da estratégia do *facto natural e consumado* da anexação das décadas de setenta e oitenta, a estratégia de negociação Indonésia após o massacre de Santa Cruz passava por ganhar tempo e com isso tentar acalmar as críticas internacionais⁶⁵⁴.

Em contraponto Portugal tentava sublinhar a política indonésia de violação dos Direitos Humanos e maximizar as críticas internacionais. Na verdade, fruto da importância crescente das questões normativas na sociedade internacional parece clara a

⁶⁵⁴ A estratégia indonésia sempre foi a de ganhar tempo e de tentar através de intercâmbios comunicativos fazer ver aos portugueses que a Indonésia não era um Estado monstruoso, mas um Estado poderoso, desenvolvido e civilizado que, em última instância, era a melhor opção para Timor. Esta estratégia assentava no que podemos designar por *visão desenvolvimentista* do problema de Timor. Este argumento desenvolvimentista era sempre usado de forma comparada entre o que Portugal fizera no território e o que a Indonésia fazia, com clara vantagem para a Indonésia. Mas também aqui, o caso de Timor é uma curiosa comprovação de como a liberdade e a autodeterminação podem ser mais poderosos do que a construção de estradas ou de escolas.

tentativa por parte do Ministro português Durão Barroso, de definir uma política externa de *soft power*. Deste modo, Durão Barroso sublinha que um dos objectivos gerais da política externa portuguesa passaria por “contribuir para fortalecer o respeito pelo Direito Internacional e pelos direitos humanos”⁶⁵⁵. Neste quadro, o ano de 1993, viria a ser bastante positivo para a política externa portuguesa no que concerne à questão timorense.

Em primeiro lugar, porque foi conseguida a aprovação de uma resolução condenando a Indonésia pela Comissão dos Direitos do Homem em Genebra. Com efeito, Portugal, com a ajuda dos países de expressão oficial portuguesa, conquistou o apoio dos Estados Unidos da América, do Canadá e da Austrália para a aprovação desta resolução em Genebra, naquilo que um diplomata americano descreveu como “um dos momentos mais surpreendentes da sessão deste ano”.⁶⁵⁶ A adopção desta resolução sobre Timor Leste representou o culminar com êxito de um assinalável esforço empreendido pela política externa portuguesa, nomeadamente no papel que desempenhou no difícil diálogo entre a Europa Comunitária e a Indonésia, rejeitando pressões consideráveis – incluindo por parte dos seus amigos mais próximos – para aceitar uma linguagem de compromisso face a Indonésia. Em segundo lugar, em Nova York, no âmbito da Sub-Comissão da Prevenção da Discriminação e Protecção das Minorias da ONU, Portugal vê ser aprovada uma resolução em sentido idêntico à resolução de Genebra, ou seja, uma clara condenação da política indonésia em Timor. Ainda no âmbito da ONU, Portugal vê também reconhecido pelo Secretário-geral das Nações Unidas, no seu “progress report” de 20 de Setembro, que a “melhoria das condições em Timor leste é condição *sine qua non* para progressos nas conversações”.⁶⁵⁷ Em terceiro lugar, na Europa Comunitária, nomeadamente no Parlamento Europeu, são aprovadas resoluções, a 21 de Janeiro e 11 de Março, sobre a urgência de melhorar a situação dos Direitos Humanos em Timor. Em quarto lugar, Portugal consegue, pela primeira vez, que nas conclusões da Conferência Ibero-Americana seja mencionado o problema de Timor.

Last but not the least, convém referir que a posição da Administração Norte Americana começou a revelar uma nova atitude face a problemática da violação dos Direitos Humanos em Timor. O que na prática resultou no começo de uma correcção da

⁶⁵⁵ BARROSO, José Manuel – *A Política Externa Portuguesa 1994-1995*. Lisboa, MNE, 1995, II.

⁶⁵⁶ *Reuters*, Genebra, 1993.

⁶⁵⁷ ONU, *Progress Report, Secretary-General*, 20 September, 1993.

política tradicional norte americana de apoio sem reservas à Indonésia. Na verdade, o impacto do massacre de Santa Cruz, e o renascimento da questão timorense na ONU, nomeadamente na Comissão dos Direitos do Homem introduziram um novo *elan* na diplomacia de Portugal face a Timor. Com efeito, a projecção mediática da questão de Timor juntamente com o aproveitamento da projecção da imagem externa de Portugal, que saiu reforçada com a sua *presidência europeia* e, sobretudo, da renovação das ideias sobre Timor da nova Administração Clinton⁶⁵⁸, vão originar resultados interessantes.

Com efeito, parece começar a existir uma nova atitude por parte dos EUA. Neste sentido, a diplomacia norte-americana afirma que: “The U.S. position on East Timor now more than ever actively supports the efforts of the UNSYG to achieve real progress in the indonesian/portuguese talks.”⁶⁵⁹ Os estados Unidos começam a assumir uma preocupação sobre a situação dos Direitos Humanos na Indonésia e, neste sentido, afirmam que: “Human Rights in East Timor should be discussed at the UNHRC.”⁶⁶⁰

Na realidade, como vimos, a nova administração Clinton apoiou a resolução da Comissão dos Direitos do Homem no dia 10 de Março em Genebra, e surgiram várias iniciativas no congresso americano que promoveram o corte no auxílio militar americano à Indonésia. Neste sentido, é aprovada no congresso americano em 1992 a suspensão dos programas de instrução militar destinados à Indonésia. Finalmente, ao aprovarem a *Emenda Feingold* a nova elite política americana dá um sinal valioso na assumpção da importância das questões normativas relativas aos Direitos Humanos. Recorde-se que esta emenda, aprovada por unanimidade pela Comissão das Relações Externas do senado norte-americano, fez depender as vendas de armamento americano à Indonésia ao respeito desta pelos Direitos Humanos. Deste modo, a administração Clinton estabeleceu um novo padrão político normativo para avaliar futuras negociações com a Indonésia, que se tornaria importante e essencial no futuro.

Deste modo, relativamente à posição norte americana Durão Barroso sublinha que “houve uma evolução muito positiva,” e que “há uma abertura que não encontrávamos na administração anterior”⁶⁶¹. Todavia o Ministro dos Negócios Estrangeiros português mantém-se céptico face a uma solução rápida para o problema

⁶⁵⁸ Neste quadro, sobre o início de uma nova visão do Departamento de Estado sobre Timor veja-se *Telegram 02365 from U.S. Embassy Jakarta to State Department, "East Timor and Human Rights in Indonesia: A Fresh Look," March 5, 1993, (NSA)*. Cf. Anexos.

⁶⁵⁹ *Telegram 38327 from State Department to U.S. Mission Geneva, "UNHRC: Contingency Paper on East Timor," February 9, 1993 (NSA)*. Cf. Anexos.

⁶⁶⁰ *Ibidem*.

⁶⁶¹ BARROSO, José Manuel - *Entrevista ao jornal Expresso*, 17 de Julho de 1993.

timorense e afirma que não quer criar ilusões na opinião pública portuguesa uma vez que está convencido que a questão de Timor “é complexa e difícil e que não vai ter, a curto ou médio prazo, solução diplomática.”⁶⁶² Ainda assim, quando questionado sobre se ainda acredita na autodeterminação a sua resposta é clara: “Tenho de acreditar. Mas será extraordinariamente difícil e não é na actual conjuntura que se vai obter.”⁶⁶³ Basicamente, esta era a percepção de Durão Barroso e que constituía o suporte doutrinal para a sua abordagem ao problema. Por um lado, não deixava de sublinhar os progressos alcançados ao nível da posição normativa-legítima da defesa dos Direitos Humanos da posição portuguesa mas, por outro, não ignorava a constatação realista da posição assimétrica do problema. Ou seja, apesar das ideias portuguesas estarem a fazer o seu caminho, Barroso tem a consciência que é na Indonésia, no seu processo político e nos seus decisores que está a chave para o problema. Deste modo, o MNE de Portugal defende uma “diplomacia paciente e persistente” pois “o caminho para uma solução aceitável desta questão será extremamente difícil e os progressos a alcançar tenderão a medir-se em passos.”⁶⁶⁴

Deste modo, incapaz de uma política de imposição das suas ideias, Portugal vai insistir na sistematização da sua posição normativa de defesa dos Direitos Humanos e tentar aproveitar o novo ambiente político e normativo que se está a desenhar desde o final da guerra-fria.

Neste sentido, no dia 14 de Junho, na II Conferência Mundial dos Direitos do Homem em Viena, Portugal faz-se representar pelo ministro Durão Barroso. Na sua intervenção, Barroso lembra que o problema de Timor tem uma origem que, em grande medida, resultou da estrutura bipolar e de guerra-fria do sistema internacional. Assim, o ministro português defende que a mudança na ordem internacional pode e deve significar uma mudança para Timor. Deste modo, Barroso enfatiza que: “nas novas circunstâncias internacionais, porém, não devemos permitir que nenhum tipo de conflito ou rivalidade perturbe a nossa acção. Esta é a ocasião em que, com um verdadeiro esforço de objectividade e isenção, a comunidade internacional deve olhar os problemas de violação dos direitos humanos sem “a priori” ideológicos ou de conveniência conjuntural deste ou daquele Estado. Impõem-se uma análise séria dos casos com que nos defrontamos e um tratamento dos mesmos que não siga critérios alheios aos

⁶⁶² Ibidem.

⁶⁶³ Ibidem.

⁶⁶⁴ BARROSO, José Manuel – *A Política Externa Portuguesa 1994-1995*. Lisboa, MNE, 1995, p.21.

genuínos interesses dos povos. (...) Timor leste (...) é um exemplo claro dessa ambiguidade e dessa ambivalência de critérios que a guerra fria permitiu.⁶⁶⁵

Estávamos em Junho de 1993. Em Setembro Durão Barroso viaja para os EUA para participar na 48ª Sessão da Assembleia-geral da ONU. Em Nova York, o Ministro dos Negócios Estrangeiros português aproveita para se encontrar com grupos de interesse americanos que podem influenciar a política americana. Assim, no dia 29, Durão Barroso faz uma intervenção perante o American Jewish Committee onde afirma a posição normativa de Portugal na defesa dos Direitos Humanos e, num claro exercício de *soft power*, estabelece uma relação entre o destino americano e o de Timor. Durão Barroso destaca à sua plateia americana que “os founding fathers deste país lembraram ao mundo que a autodeterminação é o primeiro dos direitos humanos. Para Portugal uma das principais questões de política externa reside na defesa desse direito, tal como a de outros direitos fundamentais de um povo que ainda não conheceu a liberdade: refiro-me a Timor-leste”⁶⁶⁶

No dia seguinte perante a assembleia geral da ONU, Durão Barroso, mais uma vez, afirma que Portugal continua empenhado “em conseguir, por forma negociada e pacífica, uma solução para o problema, *justa, global e internacionalmente aceitável*, necessariamente conforme com o *direito internacional* e com o pleno respeito pelo *legítimos direitos do povo de Timor leste*.”⁶⁶⁷ É uma afirmação clara da posição de princípio normativa-legítima da política externa portuguesa mas é também um sinal claro de abertura para alcançar uma solução através de um processo negocial. Contudo, Barroso faz questão de chamar a atenção para as contrariedades do problema ao reconhecer “a extrema dificuldade do processo dadas as profundas divergências existentes sobre a questão de fundo, ou seja, a conclusão do processo de descolonização. Por isso estamos, após 3 sessões sem resultados, a definir um conjunto de medidas geradoras de confiança destinadas a melhorar a atmosfera de diálogo e promover o avanço do processo.”⁶⁶⁸

Portugal estava seriamente empenhado no diálogo com a Indonésia no quadro das conversações tripartidas da ONU, mas muito céptico da reciprocidade de

⁶⁶⁵ BARROSO, José Manuel - “Portugal e os Direitos Humanos”, in BARROSO, José Manuel – *A Política Externa Portuguesa 1992-1993*. Lisboa, MNE, 1995, p. 75

⁶⁶⁶ BARROSO, José Manuel - “Intervenção perante o American Jewish Committee”, in BARROSO, José Manuel – *A Política Externa Portuguesa 1992-1993*. Lisboa, MNE, 1995, p. 102.

⁶⁶⁷ BARROSO, José Manuel - Discurso na 48ª Sessão da Assembleia geral da ONU New York 30-09-93, in BARROSO, José Manuel – *A Política Externa Portuguesa 1992-1993*. Lisboa, MNE, 1995, p.35. (sublinhados nossos)

⁶⁶⁸ Ibidem.

empenhamento do lado indonésio. Portugal insistia em medidas de confiança e em provas de boa fé da Indonésia que basicamente passavam pela seguinte agenda: a) diminuição das práticas violentas das autoridades indonésias; b) abertura do território a organizações humanitárias; c) reconhecimento dos direitos de individualidade cultural e religiosa dos timorenses; d) libertação de presos políticos; e) redução da presença militar indonésia em Timor. Todavia, na prática, estas propostas portuguesas normalmente chocavam num muro de indiferença e prepotência indonésia, que tentava sempre amortecer o choque no muro com um conjunto de obstáculos processuais e adiamentos diplomáticos surgidos à ultima da hora, de forma cirúrgica, para que na realidade nada de substantivo fosse verdadeiramente discutido e avança-se.

Deste modo, de um ponto de vista substancial, as conversações ao nível da ONU pareciam não avançar significativamente. O mesmo já não se passava ao nível da difusão do problema ao nível das organizações internacionais e da sociedade civil internacional. No dia 20 de Setembro três deputados suecos que estiveram em Timor escrevem uma carta ao Secretário-geral da ONU solicitando uma presença urgente da organização em Timor e que Boutros Gali pressionasse a Indonésia para assegurar visitas de organizações humanitárias a Xanana Gusmão. Oito dias depois, a expressão “presos políticos” em Timor aparece pela primeira vez num memorando da Comunidade Europeia que é distribuído em Nova York na 49ª sessão da ONU.

No dia 7 de Outubro, na reunião da Internacional Socialista em Lisboa, é aprovada uma moção onde se expressa preocupação com a violação dos Direitos Humanos dos timorenses, se deseja a rápida conclusão das negociações no âmbito da ONU e se apela à Indonésia para que assuma medidas de confiança palpáveis. No dia seguinte, em Bruxelas, a Assembleia Paritária dos países ACP-CEE aprova uma moção no sentido de isolar diplomaticamente a Indonésia, nomeadamente através de um embargo ao fornecimento de armamento face à manifesta má vontade indonésia em criar condições favoráveis para o povo timorense exercer o seu direito de autodeterminação.

Ao nível da sociedade civil internacional o ano de 1993 não poderia acabar de forma mais positiva para a questão timorense. No dia 4 de Novembro, na Noruega, Ramos Horta em representação do povo timorense recebe o *Thorolf Rafto Memorial Prize*.⁶⁶⁹ Na cerimónia de entrega ao povo timorense deste importante prémio de

⁶⁶⁹ A Fundação Rafto, desde 1987, concede, anualmente, o prémio Rafto para os Direitos Humanos a personalidades que, em representação de povos ou de movimentos, se destacam como excepcionais

Direitos Humanos, Ramos Horta aproveita para sublinhar a importância da proposta do Plano de Paz do Conselho Nacional da Resistência Maubere (CNRM). Este plano de paz, elaborado, em consulta com a Delegação Externa da Fretilin e com Xanana Gusmão, foi simbolicamente escrito por Ramos-Horta em Darussalam, o quartel-general do Dalai Lama, e foi apresentado pela primeira vez em Bruxelas, em Abril de 1992. O plano integrava as principais características da nova abordagem do CNRM e do antigo plano de paz publicado por Xanana Gusmão, a 5 de Outubro de 1989, que a UDT e a Convergência Nacionalista Fretilin tinham endossado.

Em termos simples, o plano estava dividido em três fases. Na primeira fase, que durava cerca de dois anos, a Indonésia mantinha o controlo, mas introduzia algumas medidas que visavam construir a confiança mútua, como por exemplo, a retirada das suas forças militares e a entrada das Nações Unidas para uma monitorização dos direitos humanos. Na segunda fase, seria concedida a Timor-Leste a autonomia total prorrogável até dez anos. Finalmente, na terceira fase, o estatuto definitivo de Timor-Leste decidir-se-ia num acto de autodeterminação.

Em última análise, o plano destinava-se a pressionar o governo de Suharto, oferecendo-lhe uma saída honrosa e a apresentar a Resistência como o mais construtivo dos dois intervenientes. Ramos-Horta sempre que conseguia um palco internacional aproveitava para apresentar o seu plano para demonstrar e legitimar a razoabilidade de uma possível autodeterminação. Com isto Ramos Horta dava uma nova imagem da Resistência Timorense, mais positiva e mais politicamente articulada.⁶⁷⁰

Porém, apesar de importantes avanços ao nível da consciencialização global para o problema de Timor, ao nível das conversações na ONU entre Portugal e a Indonésia não existiam avanços significativos quanto ao problema substancial. Com efeito, estas

defensores dos direitos humanos e da democracia. O prémio comemora Thorolf Rafto, professor de história económica da Escola Norueguesa de Economia e Administração de Empresas, em Bergen. O Professor Rafto dedicou sua vida à promoção da democracia e do respeito pelos direitos humanos, especialmente na Europa Oriental. A ideia fundamental do prémio Rafto é a de fornecer uma plataforma comunicacional e informativa aos laureados que, desta forma os irá ajudar a receber mais atenção da opinião pública internacional, bem como de um maior apoio de organizações governamentais e não governamentais. Ao atribuir este Prémio, a Fundação Rafto para os Direitos Humanos pretende chamar a atenção para as vozes independentes que, devido a regimes opressivos e corruptos nem sempre conseguem ser ouvidas. Outro facto importante é o de vários detentores do prémio conseguiram posteriormente ganhar o prémio Nobel da Paz. Com efeito, existem quatro laureados Rafto que consequentemente receberam mais atenção internacional e posteriormente foram agraciados com o Prémio Nobel da Paz, a saber: Aung San Suu Kyi, José Ramos-Horta, Kim Dae-jung e Shirin Ebadi.

⁶⁷⁰ Ramos Horta passou, assim, a apresentar a questão de Timor-Leste com uma solução plausível. O seu plano foi apresentado em organismos relevantes como, por exemplo, o Parlamento Europeu, o *US Council for Foreign Relations*, nos Estados Unidos, o *Royal Institute of International Affairs*, em Londres e em clubes de imprensa, na Tailândia e na Austrália.

conversações continuavam, basicamente, a centrarem-se na tentativa de gerar um ambiente de confiança entre as partes.

Em entrevista ao jornal Público, em Agosto, Durão Barroso insiste no seu “cepticismo construtivo” não esquecendo de sublinhar que “há uma divergência total e absoluta entre os dois governos”⁶⁷¹. Finalmente, assume que a solução para Timor só será “possível a longo prazo e através de uma política de pequenos passos”.⁶⁷²

Deste modo, quando em Maio de 1994, se realiza nova ronda de negociações tripartidas em Genebra, o ambiente é tenso devido a rumores que a Indonésia pretende abandonar as negociações. Aqui, para além das mesmas e sempre inócuas e pequenas questões, os Ministros de Portugal e da Indonésia abordam a hipótese da constituição de um Fórum de debate entre timorenses de diferentes sensibilidades, proposta pelo secretário-geral Boutros Gali.

Outra marca importante do ano de 1994 é o protesto civil protagonizado por um grupo de jovens indonésios a propósito do terceiro aniversário do massacre de St. Cruz. Um grupo de vinte e nove estudantes entram na embaixada americana da capital indonésia por ocasião da cimeira da APEC. Estes jovens ocupam a embaixada americana e exigem falar com o Presidente Bill Clinton ou com o secretário de Estado Warren Christopher ambos presentes em Jacarta para a cimeira da APEC. Estes acontecimentos espectaculares voltam a pôr Timor na agenda da opinião pública internacional e pressionam a Indonésia, que se vê obrigada a distribuir na cimeira da APEC a sua versão sobre a questão timorense. Isto significava que, uma vez mais, estes *protestos civis* traziam visibilidade internacional ao problema timorense e demonstravam o aumento da consistência da diplomacia de resistência dos timorenses, bem como da capacidade da resistência timorense estabelecer ligações com os movimentos democráticos da sociedade indonésia.

Na verdade, é interessante perceber que, não raras vezes, são estes movimentos das sociedades civis que motivam os governos a agir. Em Portugal, no dia seguinte, o Presidente da República, Mário Soares escreve uma carta ao presidente americano Bill Clinton, solicitando a sua intervenção para pressionar as autoridades indonésias a respeitarem os Direitos Humanos e a libertarem 41 timorenses presos. No mesmo sentido, o primeiro-ministro Cavaco Silva declara que espera que Bill Clinton pressione

⁶⁷¹ BARROSO, José Manuel - Entrevista ao jornal Público, 08. 01.94.

⁶⁷² BARROSO, José Manuel - Entrevista ao jornal Público, 08. 01.94.

o governo indonésio a respeitar os direitos humanos e que insista com Shuarto para que assegure a participação de timorenses nas negociações no âmbito da ONU.

Em Washington, no dia 17 de Novembro, a East Timor Action Network (ETAN) convoca manifestações frente à embaixada indonésia em protesto contra a situação de Timor. Em Lisboa, o parlamento português reafirma Timor como causa nacional. Assim, através da aprovação da resolução 68/94, a sociedade política portuguesa vem mais uma vez demonstrar a unanimidade dos partidos políticos relativamente à condenação da política indonésia de violação dos Direitos Humanos e ao inalienável direito dos timorenses a sua autodeterminação.⁶⁷³

Em Janeiro de 1995, a nova ronda de negociações tripartidas realizada em Genebra apresenta um facto novo. A proposta do Secretário-geral da ONU de promover um fórum de diálogo entre timorenese é aprovada. Deste modo, Portugal e a Indonésia concordam com o patrocínio da ONU na criação de um mecanismo de diálogo alargado intra-timorense que abranja todas as sensibilidades timorenses: independentistas, integracionistas, resistentes no território e no exterior. Todavia, a aceitação indonésia tem uma contrapartida alta. Ali Alatas aceita este fórum de diálogo mas impõe uma condição: a proibição de discussão do estatuto político do território. Durão Barroso aceita esta condição pois está convencido de que estas limitações impostas pelo governo indonésio poderiam ser ultrapassadas pela própria dinâmica de abertura deste novo espaço de discussão. Na sua opinião a “associação da resistência ao processo negocial é decisiva.”⁶⁷⁴

Na verdade, estes encontros entre timorenses anti e pró integração foram fundamentais a vários níveis. Em primeiro lugar, porque criou um espaço comunicacional importante entre os vários grupos de timorenses o que permitiu desenvolver uma maior ligação entre os timorenses. Em segundo lugar, porque reforçou a legitimidade internacional da questão timorense, realçando a sua natureza

⁶⁷³ Esta resolução parlamentar afirma 5 pontos, a saber: “1 - Repudiar firmemente a ocupação de Timor Leste pela Indonésia e os crimes que as respectivas autoridades policiais e militares vêm sistematicamente cometendo sobre os patriotas desse território heróico e mártir. 2 - Lamentar que perdure o clima de terror e repressão que os cidadãos timorenses vêm suportando, há já tantos anos, inconformados e insubmissos. 3 - Chamar de novo a atenção da comunidade internacional para o inalienável direito do povo de Timor Leste à autodeterminação, que a Constituição da República Portuguesa expressamente prevê e os Portugueses sufragam. 4 - Condenar firmemente, em particular, as graves violações dos direitos do homem perpetradas em Timor Leste. 5 - E exigir a libertação de todos os presos políticos timorenses, especialmente do comandante Xanana Gusmão.” *Diário da Assembleia da República VI LEGISLATURA, II Série-A — Número 64.ª SESSÃO LEGISLATIVA (1994-1995) 2.º SUPLEMENTO*, pp.13-14.

⁶⁷⁴ BARROSO, José Manuel – *A Política Externa Portuguesa 1994-1995*. Lisboa, MNE, 1995, p. 207.

internacional e colonial. Em terceiro lugar, foi muito importante mesmo ao nível da aprendizagem dos decisores portugueses para compreenderem que afinal as divisões poderiam ser ultrapassadas e que, em última análise, quase todos os timorenses tinham sentimentos positivos face a um possível acto de autodeterminação.⁶⁷⁵

Claro que este processo de aprendizagem não teve um sentido único. Ele teve dois sentidos. Ou seja, não foram só os decisores portugueses que passaram a compreender melhor as várias sensibilidades timorenses, também estes passaram a compreender melhor os meios e os objectivos da política externa portuguesa. Com efeito, se existe uma marca importante da política externa conduzida por Durão Barroso neste período, ela está claramente ligada à estabilização do diálogo entre Portugal e os timorenses e à ultrapassagem de velhos preconceitos mútuos relativos a posições menos felizes no passado que, muitas vezes, impossibilitavam gerar um ambiente de confiança e de coerência de posições entre a diplomacia oficial portuguesa e a diplomacia não oficial⁶⁷⁶ da resistência timorense.

Neste sentido, Portugal nesta altura assume-se decisivamente como o advogado da questão timorense.⁶⁷⁷ Deste modo, como todo o bom advogado era fundamental

⁶⁷⁵ Com efeito, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Durão Barroso, nos seus encontros com os vários grupos de timorenses começou a compreender que a política integracionista defendida pelos grupos pró-indonésia não era “unânime nem genuína”. BARROSO, Durão – “Depoimento prestado” in CARRASCALÃO, Ana – Op. Cit. P.162.

⁶⁷⁶ A diplomacia oficial e a diplomacia não oficial embora métodos de negociação política diferenciada, podem e devem ter lugar de uma forma paralela, complementar e até integrada. Todavia, as actividades de diplomacia não oficial não devem substituir a diplomacia oficial mas antes constituir um suplemento através da geração de inputs em cada fase do processo de negociação oficial. Deste modo, a diplomacia não oficial é fundamental para promover o debate político e contagiar as ideias dos decisores políticos e da sociedade civil em geral. Originalmente o conceito de “track-two diplomacy” foi introduzido por Davidson and Montville em 1981 para explicar a existência da diplomacia não oficial como oposto a track-one diplomacy, ou seja, a diplomacia oficial. De acordo com estes autores, track-two diplomacy refere-se ao conjunto de contactos e actividades não-governamentais realizados por cidadãos privados ou grupos (actores referidos como não estatais) que representam campos adversários, e que têm como objectivo fundamental “developing strategies, influencing public opinions, and organizing human and material resources in ways that might help resolve the conflict” (Montville). A literatura sobre a diplomacia não oficial tem evoluído de forma a abarcar um cada vez maior conjunto de fenómenos. Conceitos como “track-two” diplomacy, “hard ou soft track-two” diplomacy, “track-one-and-a-half” diplomacy, “semi-officials talks”, “multitrack diplomacy”, “non-state diplomacy” e outras têm sido usados para descrever diferentes tipos de actividades da diplomacia não oficial. Na realidade, o nosso caso é muito particular e embora comporte alguns elementos dos conceitos atrás enunciados, em ultima análise é um processo diferente dos conceitos e casos já estudados. Veja-se SCHIFF, Amira – ““Quasi Track-One” Diplomacy: An Analysis of the Geneva Process in the Israeli-Palestinian Conflict”, in *International Studies Perspectives*. Vol. 11, nº2, 2010, pp. 93-111. MONTVILLE, Joseph V. - “The Arrow and the Olive Branch: A Case for TrackTwo Diplomacy.” In MACDONALD John W.; Diane B. BENDAHDANE eds. - *Conflict Resolution: Track Two Diplomacy*, Washington, DC: Institute for Multi-Track Diplomacy, 1995.

⁶⁷⁷ Nas palavras de Durão Barroso: “Portugal actua como advogado do povo de Timor – Leste.” BARROSO, José Manuel – *A Política Externa Portuguesa 1994-1995*. Lisboa, MNE, 1995, p. 205.

ouvir os seus clientes e concertar estratégias com eles.⁶⁷⁸ Ora foi isso que começou a acontecer de forma coerente e sustentada com Durão Barroso.

Por outro lado, é inegável que para além da continuidade estratégica de enquadramento normativo dos Direitos Humanos, quer no quadro da ONU, quer no quadro da União Europeia (e no contexto das relações UE/ASEAN), quer ao nível bilateral, Durão Barroso delineou uma estratégia de intensificação diplomática face à potência hegemónica do sistema internacional, os Estados Unidos da América. A sua estratégia passava por evitar que a questão de Timor fosse percepcionada como uma pequena causa voluntarista e esquerdista, vista como “exótica ou excêntrica”⁶⁷⁹. Deste modo, o principal objectivo desta estratégia de *americanizar* - logo globalizar - a questão timorense passava por conquistar “o *mainstream* e especialmente os conservadores nos EUA.”⁶⁸⁰

Neste sentido, a política externa portuguesa delineou acções de *soft power* junto dos principais órgãos políticos americanos e principalmente junto dos principais jornais americanos. Com efeito, esta estratégia de atracção e de influência da agenda mediática americana passou pelo estabelecimento de encontros com os principais editores dos jornais americanos mais influentes a saber: o *New York Times*, o *Washington Post* e o *US Today*. Neste quadro, Durão Barroso explica que, uma vez que existia uma forte presença judia nestes órgãos de comunicação, um dos principais argumentos portugueses foi o de utilizar um paralelismo entre a aniquilação islâmica indonésia de um pequeno povo católico e o perigo de aniquilação do povo de Israel.⁶⁸¹

Com efeito, Portugal passou a apostar de forma consistente numa diplomacia de *soft power* que tinha dois pilares fundamentais. O primeiro prendia-se com um novo modelo de diálogo e apoio à Resistência Timorense. O Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal passou a definir fundos próprios para subsidiar acções de toda a Resistência. O segundo prendia-se com a capacidade de *americanizar* a questão timorense. Isto significava pôr Timor na agenda mediática e política americana e para isso Portugal passou a contratar lobbies profissionais americanos. Esta estratégia teve efeitos importantes, pois Timor passou a ter alguma cobertura mediática e Durão Barroso chegou mesmo a dar uma entrevista à CNN, onde sublinhou a necessidade da

⁶⁷⁸ Claro que este diálogo estratégico não pode ser desligado da evolução da resistência timorense, que passa ela própria a ser mais concertada e coerente, através dos movimentos de unificação CNRT. Bem como não pode ser desligado do diálogo intra timorense.

⁶⁷⁹ BARROSO, Durão – “Depoimento prestado” in CARRASCALÃO, Maria – Op. Cit. p. 163.

⁶⁸⁰ Ibidem.

⁶⁸¹ Ibidem.

comunidade internacional resolver a questão grave de Timor. Com Durão Barroso Portugal passou a enfatizar mais o enquadramento normativo internacional de Timor. Para além de um problema de violação dos Direitos Humanos o problema de Timor “é essencialmente um problema da comunidade internacional no seu conjunto. É um problema posto à consciência de todos os povos e governos que subscreveram os princípios da carta das nações unidas e a declaração Universal dos Direitos do Homem.”⁶⁸²

Este ponto era importante, Portugal recusava fazer da questão timorense apenas uma questão bilateral. O problema de Timor não poderia ser resolvido apenas por um acordo bilateral. A solução para Timor implicaria para além deste acordo, outros dois elementos essenciais. A participação e adesão dos timorenses e a aceitação da sua validade por parte da comunidade internacional, expressa através das Nações Unidas.

Com efeito, Portugal, agora com os ventos da história a começarem a soprar de feição, carregava na dimensão normativa e legítima da posição portuguesa. Em Lisboa, nas VI jornadas de Timor-leste, Durão Barroso sublinha que a ocupação indonésia de Timor “constitui um desafio a comunidade internacional: viola o direito internacional, afronta a moralidade internacional, desrespeita as resoluções especificamente adoptadas pelos relevantes órgãos da ONU.”⁶⁸³

Em Lisboa, na Conferência Interparlamentar sobre Timor, Durão Barroso faz uma intervenção onde destaca a analogia relativamente ao desenvolvimento de recentes acontecimentos da nova ordem internacional, a começar pela da invasão do Iraque ao Kuwait. Na opinião de Barroso, ali, como em Timor, está em causa o direito internacional e a autodeterminação. E segue para a comparação com a África do Sul e a Namíbia para sublinhar que nestes casos, tal como em Timor, estão em causa “os direitos humanos e liberdades fundamentais”.⁶⁸⁴

Em Nova Iorque, na sua última intervenção perante Assembleia-geral da ONU, o ministro português faz questão de salientar que passados que foram vinte anos de ocupação ilegal da indonésia só existe uma lição a tirar: “a força nada resolveu nem

⁶⁸² BARROSO, José Manuel – “Timor -Leste e a Comunidade Internacional”, Intervenção nas VI jornadas de Timor leste, Lisboa, 23-04-1995, in *A Política Externa Portuguesa 1994-1995*. Lisboa, MNE, 1995, p. 197.

⁶⁸³ Ibidem, p. 198.

⁶⁸⁴ BARROSO, José Manuel “A questão de Timor-leste”, Intervenção na Conferência Parlamentar sobre Timor leste, Lisboa, 1-06-1995, in *A Política Externa Portuguesa 1994-1995*. Lisboa, MNE, 1995, p. 207.

resolverá em Timor-leste.”⁶⁸⁵ Assim, em sua opinião, a história demonstra que a única opção possível para o problema passa por uma “solução que, em conformidade com a carta e o direito internacional, tenha em devida conta os legítimos direitos do seu povo.”⁶⁸⁶

Em síntese podemos dizer que a política externa de Portugal face ao problema de Timor durante o XII Governo manteve a estratégia geral da política externa de Portugal, procurando contudo uma maior sistematização das suas ideias básicas através de dois pilares principais. O primeiro consistiu no desenvolvimento de esforços de sensibilização junto de todos os actores da comunidade internacional para a injustiça da questão timorense, quer através da publicitação dos abusos dos Direitos Humanos, quer através da argumentação normativa e da sofisticação de uma política de *soft power* que conseguisse cativar aliados para a causa timorense para além dos tradicionais.⁶⁸⁷ O segundo, consistia na continuação do diálogo institucional com a Indonésia no quadro das conversações tripartidas na ONU.

Aqui convém referir que, de facto, eram poucos os Estados que nesta altura apoiavam sem reservas a posição oficial Portuguesa.⁶⁸⁸ E por isso Portugal neste período, como nos anteriores, nunca ousou remeter a questão para uma resolução definitiva com votação na assembleia-geral da ONU. Esta atitude relativamente conservadora resultava da consciência que a diplomacia portuguesa tinha que uma decisão nesse sentido seria desfavorável aos interesses de Portugal e aos do povo de Timor-leste. Se Portugal exigisse uma votação de uma resolução decisiva na Assembleia-geral, arriscava-se a perder a votação e com isso a questão de Timor pura e simplesmente deixaria de existir enquanto problema internacional. Portugal sempre optou por uma corrida negocial de fundo e por isso, sempre deu importância às rondas de negociação com a Indonésia mesmo que muitas vezes não fossem perceptíveis avanços reais nas negociações. A verdade é que o mero facto de estas existirem, e de juntarem os dois ministros sob os auspícios do secretário-geral da ONU, era uma forma,

⁶⁸⁵ BARROSO, José Manuel – “A situação internacional II” Intervenção na 50ª Assembleia Geral da ONU, Nova York, 26-09-95, in *A Política Externa Portuguesa 1994-1995*. Lisboa, MNE, 1995, p. 96.

⁶⁸⁶ Ibidem.

⁶⁸⁷ De onde se destacavam os países africanos de expressão portuguesa que foram sempre um apoio para Portugal e para o povo de Timor e de alguns pequenos países do pacífico como o Vanuatu e o Tuvalu, que tinham uma natural simpatia pelo drama de Timor.

⁶⁸⁸ Ao contrário de várias organizações das suas sociedades civis ou de alguns grupos e partidos políticos, todos os governos das grandes potências da União Europeia não apoiavam a autodeterminação de Timor, e faziam mesmo muita pressão para que Portugal aceitasse a integração e não criasse obstáculos nas relações comerciais com a Indonésia.

por vezes a única, de manter Timor na agenda diplomática da ONU e da comunidade internacional. Por isso o ministro português sempre considerou as negociações essenciais, pois estas eram uma forma de “pôr o pé na porta de maneira a que a porta não se fechasse.”⁶⁸⁹

Apesar do carácter de continuidade evolutiva geral convém, todavia, sublinhar alguns aspectos importantes na análise da continuidade versus mudança na política externa portuguesa face a Timor neste período.

Em primeiro lugar, a mudança na ordem internacional, o fenómeno St Cruz e as influências e nacionais transnacionais das sociedades civis foram importantes e interagiram na criação de um ambiente político e ideacional mais favorável à problemática dos Direitos Humanos em geral e à de Timor em particular.

Em segundo lugar, a menor multipolarização da Resistência,⁶⁹⁰ o fenómeno da ascensão de Xanana Gusmão e o efeito da criação do Plano de Paz do Conselho Nacional da Resistência Maubere (CNRM), provocou uma maior credibilidade e eficácia da diplomacia de resistência em geral e em particular no diálogo e concertação com a diplomacia portuguesa.⁶⁹¹

Em terceiro lugar, a relação entre política interna e política externa portuguesa têm na questão Timorense um significado simbólico e identitário único. Por um lado a sociedade civil portuguesa passa a olhar para Timor como uma causa nacional. Conseguida a plena integração europeia, consolidada a democracia, e ganho grande parte do desafio do atraso estrutural no desenvolvimento de Portugal, Timor surge como uma causa pós-material com grande importância simbólica e identitária para os

⁶⁸⁹ BARROSO, Durão – “Depoimento prestado” in CARRASCALÃO, Maria – Op. Cit., p. 162

⁶⁹⁰ Em Dezembro de 1988 foi constituído o Conselho Nacional da Resistência Maubere (CNRM). O CNRM representou uma revisão da doutrina e da estratégia da resistência. O primeiro passo tinha já sido dado 12 meses antes, quando Xanana Gusmão fez uma declaração em que rejeitava o marxismo, declarava as Falintil um exército politicamente neutro e se demitia da Fretilin. Deste modo, a designação “revolucionário” foi substituída por “Maubere”, tal como CNRM substituiu CRRN, significando que a ideologia política tinha de se subordinar à causa da independência nacional e a uma abordagem não partidária e mais abrangente. Esta nova abordagem foi projectada internacionalmente com a nomeação de José Ramos-Horta como Representante Pessoal de Xanana Gusmão e Representante Especial do CNRM nas relações internacionais. Ao identificar a Resistência com Ramos-Horta, cujas credenciais sociais-democratas e de direitos humanos eram mais apelativas a nível internacional do que a imagem marxista de Abílio Araújo, ficava demonstrada a rejeição revolucionária e a *normalização* ideológica da resistência.

⁶⁹¹ Foi criada uma rede internacional de representantes e contactos do CNRM para promover o plano em Portugal no Canadá, na Comunidade Europeia, nos EUA, no Japão e na Austrália. Ao mesmo tempo, Ramos-Horta continuou a trabalhar directamente com a Fretilin e a UDT, respeitando o papel destes, mas encarregando-se da coordenação geral. Com este objectivo foi criado, em 1995, uma Comissão Coordenadora da Frente Diplomática (que substituiu a Convergência Nacionalista) e as responsabilidades foram partilhadas pelos dois partidos timorenses.

portugueses. Esta identificação solidária pós-material com Timor invade transversalmente a sociedade portuguesa e infunde uma forte pressão na classe política. Por outro lado, e apesar da cultura dominante no Ministério dos Negócios Estrangeiros ser ainda a da *realpolitik* – traduzida na assumpção da diferença de poder hierárquico entre a Indonésia e Portugal, que levava a que maioria dos agentes diplomáticos portugueses adoptassem uma atitude de relativa contemporização face a situação de Timor - a política externa portuguesa ganha, por consequência de Timor, uma forte dimensão normativa que passa a ser uma imagem de marca da diplomacia portuguesa. Com efeito, como Durão Barroso sublinha: “Esta dimensão de princípios, ou se quisermos, dimensão moral da política externa portuguesa, influencia a posição que mantemos sobre a questão de Timor-leste.”⁶⁹²

O que nos leva a considerar que a política externa portuguesa, também por causa de Timor, aprofunda a sua componente normativa e multilateral no quadro da ONU e da comunidade internacional. Com efeito, Portugal procura, e consegue, estabelecer uma forte relação com a ONU e uma presença relativa considerável nas Operações de Paz das Nações Unidas⁶⁹³ e na promoção dos Direitos Humanos. Na verdade como fez questão de salientar Durão Barroso perante o Secretário-geral da ONU em Lisboa, o relacionamento entre Portugal e a ONU tem sido “modelar” e “construtivo”⁶⁹⁴. Mais, de acordo com Durão Barroso: “Portugal tem crescentemente assumido maiores responsabilidades nas relações externas em geral e no quadro das Nações Unidas em particular, num esforço político cada vez mais visível.”⁶⁹⁵ De facto, a política externa portuguesa apostou de forma decisiva no desenvolvimento da sua presença no sistema das Nações Unidas, de que o mais notável exemplo foi o de conseguir que Freitas do Amaral fosse o Presidente da Assembleia das Nações Unidas durante a quinquagésima sessão (1995-1996).⁶⁹⁶ Esta ideia de construir uma política de *soft power* normativa

⁶⁹² BARROSO, Durão - “Política externa Portuguesa a teoria e a prática” Intervenção na conferência organizada pelo *The Economist*, Lisboa, 16-03-94, in, Op. Cit. p. 44.

⁶⁹³ Destaque para a participação de Portugal nas operações de paz na Ex-jugoslávia (UNPROFOR); em Moçambique (ONUMOZ); e em Angola (UNAVEMII).

⁶⁹⁴ BARROSO, Durão - “O 50º aniversário das Nações Unidas”, Intervenção na sessão comemorativa do 50º aniversário da ONU, Assembleia da República, 25-08-95, in *A Política Externa Portuguesa 1994-1995*. Lisboa, MNE, 1995, p. 278.

⁶⁹⁵ Ibidem.

⁶⁹⁶ Para além desta eleição no quadro da ONU, convém ainda referir a candidatura portuguesa para membro do Conselho de Segurança para o biênio 1997-1998. Noutro quadro multilateral sublinhar também a eleição de um diplomata português para Secretário-geral da União da Europa Ocidental, (UEO) o embaixador José Cutileiro, que irá no ano de 1996 organizar a Conferência sobre Segurança na Europa no quadro da OSCE em Lisboa. Todas estas apostas no plano multilateral concorriam para a credibilidade internacional de Portugal e proporcionavam por um lado oportunidades para Portugal apresentar e

parece clara. Portugal esforça-se por construir uma imagem nacional de um Estado com um comportamento exemplar na comunidade internacional. Com um comportamento de acordo com as normas internacionais e, deste modo, com uma relação e presença forte no quadro institucional da ONU, nomeadamente no que diz respeito as normas internacionais. Não será por acaso que o Ministro dos Negócios Estrangeiros português insistiu várias vezes que Portugal “só tem vantagem em consolidar a sua competência externa em todas as questões relativas ao direito internacional e aos direitos humanos”.⁶⁹⁷

Todavia, e apesar do renascimento da questão de Timor na política interna e internacional, a maioria dos diplomatas portugueses tinha uma visão claramente pessimista face a uma alteração substancial do problema. Deste modo, era comum no Palácio das Necessidades o argumento de que não era muito racional despendar muitos recursos com Timor, pois esta era uma batalha que se considerava, à partida, perdida.

Contrariamente, o Ministro Durão Barroso tinha uma *imagem cultural* menos pessimista e a sua percepção era que, mesmo com dificuldades, e ainda que não no curto prazo, Timor poderia ter uma solução.⁶⁹⁸ Barroso estava convencido que a chave da equação passava pela mudança política na Indonésia. Barroso acreditava que a Indonésia não podia ficar imune aos ventos da história e ao *thimos* democrático. Por isso, mais do que uma atitude de obrigação constitucional, Barroso teve uma atitude de vocação face ao problema. E isso foi fundamental pois criou o lastro diplomático para os anos decisivos seguintes.

Claro que, recuperando a problemática A-E⁶⁹⁹, não podemos desligar a agência do ministro português da evolução da estrutura da ordem internacional e da pressão da sociedade civil nacional e internacional. Na verdade, o renascimento da questão de

divulgar o problema timorense e, por outro, eram importantes para fortalecer os argumentos da sua política legítima-normativa relativamente à questão de Timor.

⁶⁹⁷ BARROSO, Durão - “Política Externa Portuguesa: principais desenvolvimentos em 1993 e perspectivas para 1994” intervenção no Seminário para Chefes de Missão e altos funcionários do MNE, Palácio das Necessidades, 4-01-94, in *A Política Externa Portuguesa 1994-1995*. Lisboa, MNE, 1995,p.21. Esta ideia é repetida em BARROSO, Durão - “Política externa Portuguesa a teoria e a prática” Intervenção na conferência organizada pelo *The Economist*, Lisboa, 16-03-94, in, *Ibid.* p.44.

⁶⁹⁸ Nas suas palavras “Referi-me à causa de Timor-leste utilizando os adjectivos nobre e idealista. Mas deixem-me frisar que eles não pressupõem o irrealismo do objectivo que se lhe encontra subjacente. Estou firmemente convencido que a autodeterminação de Timor-leste será uma realidade. Há alguns anos atrás também não parecia realista a autodeterminação da Namíbia, a independência da Eritreia e dos países bálticos, a evolução na Palestina e na África do Sul. E no entanto essas realidades aí estão, a renovar-nos a confiança e determinação para continuarmos a agir em defesa da causa justa de Timor-leste.” BARROSO, Durão - “A questão de Timor-Leste”, Intervenção na Conferência Interparlamentar sobre Timor-leste, Lisboa, 1-06-1995, in *A Política Externa Portuguesa 1994-1995*. Op. cit, p. 209-210.

⁶⁹⁹ Sobre esta problemática veja-se o capítulo 2.2 da I parte deste trabalho.

Timor provocou um efeito de contágio civil na sociedade portuguesa que, por sua vez, provocou uma forte pressão na classe política. Todavia, não podemos deixar de recordar que a classe política, nomeadamente os agentes e decisores dos partidos políticos, têm normalmente uma imagem cultural muito mais porosa e sujeita às pressões da sociedade civil do que a imagem cultural dos agentes diplomáticos. Enquanto nos primeiros a cultura táctica do imprevisível e do mediático predomina, nos últimos o que é predominante é uma cultura estratégica *oficial* realista e racional, por conseguinte menos porosa às pressões da sociedade civil. O que não invalida que existam de um lado e do outro excelentes visões tácticas e estratégicas e que, de qualquer modo, as pressões da sociedade civil, ainda que em graus diferentes, funcionem em ambos os casos. O que queremos sublinhar é o facto geral e sistémico relativo à existência de diferentes imagens culturais entre agentes políticos e agentes diplomáticos.

Numa metáfora os primeiros tendem para o *ping pong*, enquanto os segundos tendem para o xadrez. Deste modo, para o bem e para o mal, nesta altura podemos dizer que a cultura dominante no MNE era ainda a do *realismo funcional*⁷⁰⁰ de continuar a defender a necessidade de uma determinada autonomia cultural e política e identitária do povo de Timor-leste, mas sem pôr em causa a soberania de facto da Indonésia no território. Ou seja, existia uma clara maioria de agentes diplomáticos que defendiam uma estratégia de contemporização com a tese da integração de Timor na Indonésia baseada na percepção que esta era um facto natural.⁷⁰¹ Todavia, por força da agência de alguns decisores políticos - de onde se destaca o ministro Durão Barroso - da sociedade civil, bem como das mudanças na estrutura internacional, esta maioria, ela própria, irá sofrer mudanças. Com efeito, esta ideia geral dos agentes diplomáticos portugueses, que representava uma clara maioria até finais da década de oitenta, passou a ser, a partir de meados da década de noventa, uma maioria relativamente menor...

⁷⁰⁰ Do típico realismo ligado à *função* de agente diplomático.

⁷⁰¹ Convém referir por curiosidade que eu próprio ao longo da minha licenciatura em Relações Internacionais (1989-1994) ouvia vezes sem conta esta percepção sobre o problema. A tese unânime era que de um ponto de vista *realista*, Timor-leste era uma luta perdida à partida. Mas na verdade, há realidades que o *realismo* desconhece.... O que só serve para reforçar a ideia anteriormente analisada segundo a qual, o realismo é bem melhor a explicar a continuidade do que a mudança.

4. O novo contexto e ambiente político

4.1. O factor Ordem Internacional: novas ideias e normas no ambiente político Internacional

A ordem internacional é um conceito estrutural nas RI e, como o Interesse Nacional, tem um duplo significado. Por um lado é um conceito analítico usado para identificar e compreender a estrutura material e ideacional do sistema internacional e, deste modo, ajudar a explicar os objectivos e comportamentos das políticas externas dos Estados; por outro, é um conceito político, usado nos discursos dos decisores para justificar opções políticas.

Neste trabalho interessa-nos mais o significado analítico do conceito sem todavia, podermos desligarmos completamente do seu significado político. Deste modo partimos da ideia clássica de Bull, segundo a qual, a ordem internacional consiste em: “a pattern of activity that sustains the elementary or primary goals of the society of states, or international society”.⁷⁰² Incorporamos também a concepção das “estruturas históricas”⁷⁰³ de Cox bem como a concepção das “constelações diplomáticas”⁷⁰⁴ de Aron, e das “constitutional structures” de Reus-Smit⁷⁰⁵ porque para nós mais do que uma perspectiva ético-futura⁷⁰⁶, interessa-nos a ordem internacional numa perspectiva analítico-contingencial.⁷⁰⁷ Neste sentido, partimos destes autores clássicos mas integramos as concepções mais recentes relativas a importância das ideias e normas na construção da política e ordem internacional.

⁷⁰² BULL, Hedley - *The Anarchical Society*. Op. cit. p. 9.

⁷⁰³ Cox define a ordem internacional como “the particular configurations of force which successively define the problematic of war and peace for the ensemble of states.” COX, Robert; - *Approaches to world order*. New York: Cambridge University Press, 1996, pp. 97 e 100.

⁷⁰⁴ ARON, Raymond - “De l’Analyse des constellations diplomatiques” in ARON, Raymond - *Études Politiques*. Paris: Galimard, 1972. p. 411-426.

⁷⁰⁵ REUS-SMIT, Christian - *The Moral Purpose of the State*. Princeton: Princeton University Press, 1999 pp. 14-15.

⁷⁰⁶ Esta perspectiva está mais preocupada em encontrar soluções globais para salvaguardar o futuro da humanidade. Deste modo a sua ênfase é mais ético normativo e futurista do que um instrumento analítico de compreensão das estruturas contingências da política internacional. O que não significa que não seja uma perspectiva importante e válida, mesmo para compreender a actual ordem internacional. Mas, em função da nossa problemática o seu enfoque não é operacional. Sobre esta perspectiva veja-se, por exemplo, o balanço em WAPNER, Paul; RUIZ L. E. (eds.) - *Principled World Politics*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2000, e também o clássico FALK, Richard - *On Human Governance: toward a new global politics*. Cambridge: Polity, 1995.

⁷⁰⁷ Deste modo, a ordem internacional é aqui utilizada como conceito analítico e não como análise crítica ou prescrição ético-normativa.

Neste sentido, a ordem internacional representa o conjunto de processos e padrões de comportamento que definem e constroem as regras e práticas através das quais se estrutura e desenvolve a política internacional num determinado tempo histórico. Isto significa que toda a ordem internacional é contingencial e profundamente reflexiva do seu *zeitghaist*. Deste modo, a concepção de ordem internacional aqui utilizada assemelha-se a uma fotografia da paisagem internacional, onde podemos observar, num determinado momento histórico, quais as principais estruturas e actores, bem como quais os fundamentais processos de inter-relação entre os actores do sistema.

A ordem internacional reflecte e institui regimes de valores e de ética, bem como os direitos e deveres que, num determinado momento, se estendem a toda a humanidade. Estes regimes de valores infundem um sentido de justiça e ética geral que, por sua vez, vão influenciar os padrões de comportamento e guias de acção na política internacional. É incontestável que a construção da ordem internacional pós segunda guerra mundial é um claro exemplo da interrelação entre ideias e a criação de regimes e organizações internacionais.⁷⁰⁸ Esta ordem internacional esteve, e continua, embebida - ainda que em diferentes graus e com mudanças ideacionais graduais - nas ideias ocidentais liberais e reflecte o conjunto de sistemas jurídicos e económicos que se institucionalizaram nas diversas organizações internacionais que compõem a arquitectura do sistema internacional, de onde sobressai a ONU.

Claro que a ordem internacional não são só ideias, mas também poder.⁷⁰⁹ Deste modo, a ordem internacional é sempre uma relação dialéctica entre a estrutura normativa da sociedade internacional - ideias, valores, normas - e a sua estrutura hierárquica - poder, interesses instrumentais, jogos estratégicos. Neste sentido, adoptamos neste trabalho uma visão dinâmica de ordem internacional, onde realçamos a qualidade contingencial e evolutiva da ordem internacional.

Ou seja, toda a ordem internacional tem, num determinado tempo e espaço, uma *estrutura hierárquica de poder* internacional entre os actores, bem como uma *estrutura normativa*, um conjunto de ideais, valores e normas que são assumidas como legítimas e que enquadram e definem o comportamento adequado dos actores. É também

⁷⁰⁸ RUGGIE, John - "International Regimes, Transactions, and Change: Embebed Liberalism in Post-war Economic Order", in KRASNER, Stephen, ed. - *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983, pp. 195-232.

⁷⁰⁹ PAUL, T.V.; HALL, John (eds.), *International Order and the Future of World Politics*. New York: Cambridge University Press, 1999. Por isso Joseph Nye sublinha a existência de duas concepções de ordem internacional. NYE, J. - *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History*. New York: Harper Collins College Publishers. 1993, p. 190.

importante salientar que ao longo da história das relações internacionais existem *turning points* que significam transformações na ordem internacional. Ora, o fim da guerra-fria foi com certeza a grande transformação da política internacional das últimas décadas.

Para além de uma transformação política, o início da década de noventa marca decisivamente a ascensão da sociedade em rede⁷¹⁰, dos fenómenos transnacionais e da revolução tecnológica que permite acelerar os processos de globalização. Por isso, como bem salienta Anne Slaughter, a nova ordem internacional é uma ordem que se baseia em redes governamentais, verticais e horizontais, bilaterais, plurilaterais, regionais e globais.⁷¹¹ Ora, esta nova ordem de redes globais beneficiou a questão timorense, nomeadamente as redes de solidariedade que se desenvolveram, e que desta forma rapidamente se multiplicaram e expandiram a nível global. Com efeito, como Keck and Sikkink⁷¹² tão eloquentemente demonstraram o papel das “transnational advocacy networks”⁷¹³ é cada vez mais importante na política internacional, e o caso de Timor é disso um bom exemplo.⁷¹⁴

Neste quadro, convém sublinhar que a partir de Julho de 1991, é instituída a *International Federation for East Timor (IFET)*⁷¹⁵ que se assume como: “independent organizations which have been actively carrying out programs of research, information dissemination, education, consensus-building, and advocacy with regard to the

⁷¹⁰ CASTELLS, Manuel - *The Rise of the Network Society Vol. I.* Oxford; Malden, MA: Blackwell, 1996.

⁷¹¹ SLAUGHTER, Anne-Marie - *A New World Order*. Princeton University Press, 2004, p.15-16.

⁷¹² KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn - *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, London: Cornell University Press, 1998.

⁷¹³ As “Advocacy networks” são compostas por grupos de intelectuais, advogados, movimentos sociais, locais e transnacionais, fundações, comunicação social, igrejas, sindicatos, organizações intergovernamentais, organizações políticas locais e transnacionais e segmentos da administração pública e governamental. Basicamente, estes grupos comunicam, partilham informação e serviços, fazem circular pessoas e ideias, desenvolvem e trocam fundos. Tudo isto acontece de uma forma conjunta e mais ou menos coordenada no sentido de influenciar as políticas. Estes grupos de defesa e apoio em rede produzem um importante efeito *boomerang*. Ou seja, grupos num determinado país apelam a outro grupo para nesse país os cidadãos pressionarem o seu governo para a sua causa, e pressionaram o Estado visado. Exemplo clássico no nosso caso, onde através destes grupos em rede, se criavam factos políticos e mediáticos para pressionavam os EUA, o Reino Unido, o Japão ou Holanda para mudarem a sua atitude face a Timor e à Indonésia.

⁷¹⁴ Sobre este assunto veja-se SIMPSON, Brad – “Solidarity in an Age of Globalization: The Transnational Movement for East Timor and U.S. Foreign Policy”, in *PEACE & CHANGE*, Vol. 29, nº. 3-4, 2004, pp.453-482; ZELTER, Angie – “Civil Society and Global Responsibility: The Arms Trade and East Timor”, in *International Relations*. Vol 18, nº1, 2004, pp. 125–140; PUREZA, J. Manuel - “Quem Salvou Timor Leste? Novas Referências para o Internacionalismo Solidário” in Oficina do CES. 164, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2001.

⁷¹⁵ Em 1999 faziam parte da IFET dezenas de organizações espalhadas pelo globo, nomeadamente na Austrália; Canada; ilhas Fiji; Finlândia; França; Alemanha; Hong Kong; Indonésia; Irlanda; Índia; Japão, Malásia; Holanda; Noruega; Filipinas; Portugal; Espanha; Suécia; Reino Unido e Estados Unidos da América.

decolonization process in East Timor”⁷¹⁶. Por outro lado, ainda, a IEFT define claramente um propósito político instrumental relativamente a Timor, nomeadamente: “to coordinate these activities on the international level, on the one hand, and to more effectively utilize United Nations services and structure for the furthering of the decolonization process in East Timor, on the other.”⁷¹⁷

Deste modo, a nova ordem internacional vai propiciar o desenvolvimento de redes de defesa da causa timorense que, como teremos oportunidade de constatar, se irão revelar significativamente importantes na disseminação global da questão timorense.

Na realidade, a mudança no ambiente político e ideacional que se operou foi essencial para Timor. Com efeito, o fim da guerra-fria, e a construção da nova ordem internacional que lhe sucedeu foram decisivos para Timor. De certa forma a questão Timorense era o resultado da ordem internacional da guerra-fria, logo o seu fim só poderia ser positivo para Timor. A verdade é que para além das questões hierárquicas, sobretudo as questões normativas e ideacionais são agora, nos anos 90, muito importantes. Com efeito, ideias como a democracia, os direitos humanos e a autodeterminação livre dos povos ganham um novo peso no ambiente ideacional pós-guerra fria. Ou não fosse o seu fim em grande medida causado pela ascensão de um conjunto de ideias em detrimento da queda de outras.⁷¹⁸

A verdade é que o “fim da história” e a ascensão da ideia “demo-liberal”⁷¹⁹ produziu uma importante difusão da Democracia⁷²⁰ e do liberalismo político e

⁷¹⁶ Preamble in IFET Statutes, 1991.

⁷¹⁷ Ibidem.

⁷¹⁸ Para além da clássica teoria neo-hegeliana sobre a derrota da *ideia* comunista e da vitória da *ideia* democrática (FUKUYAMA cf. nota seguinte), a discussão sobre as causas relativas ao fim da guerra-fria continua a ser um dos mais interessantes debates na disciplina das RI. Vários autores tentaram explicar de forma detalhada os efeitos das principais variáveis que conduziram ao fim da guerra-fria. Sem querer ser exaustivo, é importante referir algumas das principais variáveis analisadas, ou seja: o declínio económico; as alterações no poder hierárquico; as mudanças de identidade e de comportamento; bem como os processos de aprendizagem dos decisores. Sobre mudanças na identidade dos Estados e o fim da Guerra-fria veja-se, RISSE-KAPPEN 1994; CHECKEL 1997; ENGLISH 2000; e EVANGELISTA 1999. Sobre o declínio económico e alterações de poder hierárquico veja-se BROOKS e WOHLFORTH 2000/2001; SCHWELLER e WOHLFORTH 2000; e WOHLFORTH 1994/95. Sobre o processo de aprendizagem veja-se STEIN 1994. Para um balanço relativo às diferenças entre as explicações materialistas e explicações idealistas sobre o fim da guerra-fria veja-se PETROVA, Margarita H. “The End of the Cold War: A Battle or Bridging Ground between Rationalist and Ideational Approaches in International Relations?”, in *European Journal of International Relations*. Vol. 9, nº1, 2003, pp.115-63.

⁷¹⁹ FUKUYAMA, Francis – “The end of history”, in *The National Interest*, nº16, 1989, pp. 3-18; FUKUYAMA, Francis – *O fim da história e o último Homem*. Lisboa: Gradiva, 1992.

⁷²⁰ Gleditsch, Kristian Skrede; Ward, Michael D.- “Diffusion and the International Context of Democratization”, in *International Organization*. Vol. 60, nº 4, 2006, pp. 911-933,

económico⁷²¹ que influenciou decisivamente o comportamento dos actores políticos que, mais do que nunca, viram nesta ideia uma grelha de interpretação normativa sobre os comportamentos adequados na política internacional.

O triunfo da Democracia, o colapso do comunismo, a queda do *apartheid*, o denominado ressurgimento global da democracia⁷²², com as vagas democráticas na América Latina na Europa e na Ásia, concorreram para a mudança no ambiente político e normativo da ordem internacional. Com esta mudança ideacional da ordem internacional surgiu uma nova atitude no que concerne a tentativa de resolução de problemas pendentes na ONU, nomeadamente a questões relativas aos Direitos Humanos e à Autodeterminação.

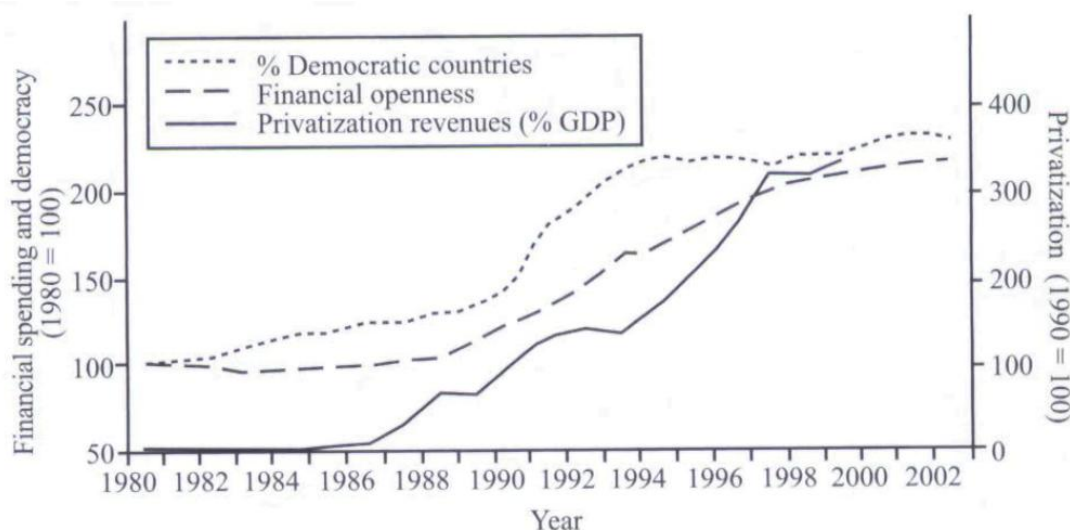


FIGURE 1. Political and economic liberalization around the world

Fonte (SIMMONS, Beth A., Dobbin, Frank; Garret, Geoffrey – “Introduction: the international Diffusion of Liberalism”, in *International Organization*. Vol. 60, 2006, pp. 781-810)

Deste modo, foi evidente uma mudança global no ambiente normativo internacional. Com efeito, as normas relativas a democratização e aos Direitos Humanos começam a ter uma maior influência na forma como a comunidade internacional passa a acompanhar estas questões. Mais, o conjunto de normas internacionais relativas ao acompanhamento, monitorização e solidificação de Direitos Humanos e Democratização é particularmente solidificado. Na verdade, o processo de consolidação

⁷²¹ SIMMONS, Beth A., Dobbin, Frank; Garret, Geoffrey – “Introduction: the international Diffusion of Liberalism”, in *International Organization*. Vol. 60, 2006 pp. 781-810

⁷²² DIAMOND, Larry; PLATTNER Marc. ed. - *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2 ed.1996.

destas normas internacionais só pode ser completamente compreendido se não o desligarmos da forma como a guerra-fria acabou e como começou a ideia de uma “nova ordem internacional” multilateral de George Bush⁷²³ com a famosa aprovação da resolução 1540 que permitiu a intervenção no Kuwait para repor a normalidade internacional. A resolução 1540 do Conselho de Segurança com o sua ênfase na legitimidade internacional e na condenação de um comportamento ilegítimo por parte do Iraque, contagiou o ambiente político e ideacional da ordem internacional pós guerra fria e produziu efeitos na forma como os decisores percebiam o mundo. Na verdade, o mundo estava a passar por profundas mudanças e a questão de Timor só poderia ser favorecido por esta mudança.

Durante a guerra-fria era praticamente impossível implementar intervenções multilaterais com justificações humanitárias. Ao contrário, após 1989, várias intervenções multilaterais foram realizadas com base em justificações humanitárias. A partir daqui foram vários os esforços multilaterais para introduzir ordem e justiça humanitária em vários pontos do globo. A título de exemplo podemos destacar: os esforços norte-americanos, britânicos e franceses para proteger as minorias kurdas e shiitas no Iraque após a guerra do golfo; a missão UNTAC para acabar com a guerra civil e restabelecer uma ordem política democrática no Camboja; o esforço da ONU na Somália para acabar com o estado de miséria e tentar construir um estado democrático; os esforços das forças militares representadas pela ONU e pela Nato para proteger minorias muçulmanas na Bósnia e no Kosovo.⁷²⁴

Claro que todos estes esforços receberam muitas críticas quanto aos seus métodos e sobretudo quanto a sua eficácia. Todavia, não podemos deixar de realçar que se ouviram poucas ou nenhuma críticas quanto à sua legitimidade humanitária. Com efeito, o uso da força com objectivos humanitários passou a ser um padrão de comportamento dos Estados, precisamente, de acordo com as normas internacionais. A

⁷²³ De acordo com as suas palavras a questão do Kuwait é “more than one small contry; it is a big ideia; a new world order.” BUSH, George - ‘New World Order’, *Public Papers of the Presidents, Administration of George Bush*, (1990), ii, pp. 1218-22.

⁷²⁴ Aqui, convém sublinhar a percepção de um actor importante na política internacional desta altura, e que reflecte bem a mudança ideacional que ocorreu na comunidade Internacional neste período relativamente aos Direitos Humanos e a ingerência humanitária. Com efeito, o Presidente do Conselho de Segurança da ONU o diplomata holandês Peter van Walsun sublinha que: “In general terms it undoubtedly signified a shift in the balance between respect for sovereignty and respect for human rights, but more specifically it must have reflected the international community’s accumulated revulsion at all the ethnic cleansing that had taken place at President Milosevic’s behest since the middle of 1991.” VAN WAL SUN, Peter - “The East Timor Crisis And The Doctrine Of Humanitarian Intervention”, in Mials-Asialink Seminar Melbourne - 7 February 2002.

política internacional pós- guerra fria passou a apoiar resoluções da ONU com base no seu capítulo VII, que possibilita uma aplicação coerciva das regras e normas internacionais através da intervenção humanitária.⁷²⁵

Deste modo, a ideia inovadora de ingerência humanitária e o princípio de intervenção multilateral em desastres humanitários passaram a ser, para além de adequados e legítimos perante as normas, comportamentos normais e reais perante o jogo político internacional. Mas não só, outros exemplos de novas ideias e normas foram tomando forma ao longo da década de noventa. Estas novas ideias foram expressas de forma exemplar na *Agenda para a Paz* de Boutros-Ghali. Aqui, foi sublinhado a mudança de contexto político, ideacional e normativo internacional de forma paradigmática ao se afirmar o seguinte:

“Authoritarian regimes have given way to more democratic forces and responsive Governments. The form, scope and intensity of these processes differ from Latin America to Africa to Europe to Asia, but they are sufficiently similar to indicate a global phenomenon. Parallel to these political changes, many States are seeking more open forms of economic policy, creating a world wide sense of dynamism and movement⁷²⁶”.

Com efeito, a *Agenda para a Paz* marca a introdução definitiva no vocabulário político da ONU e da política internacional de importantes ideias e práticas diplomáticas, como por exemplo: a *preventive diplomacy*, e a abordagem integrada e relacionada entre *peace-making* e *peace-keeping*⁷²⁷.

Também ao nível da segurança e defesa assistimos à redefinição estratégica da NATO e às suas várias decisões que nos inícios da década de noventa estabelecem a norma internacional que obriga os seus membros a participar em missões "out-of-area". Todos estes interessantes exemplos permitem constatar que a década de noventa significou um período importante e sem paralelo recente na transformação da política internacional. Mais, esta transformação veio demonstrar o complexo mas inter-

⁷²⁵ Para uma visão geral veja-se WHEELER, N. - *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. New York: Oxford University Press. 2000; para uma visão particular sobre timor veja-se WHEELER, N. e DUNNE, T. “East Timor and the new humanitarian interventionism,” in *International Affairs*. vol.77, nº 4, 2001, pp. 805-827; para uma visão crítica veja-se Buchanan, A. – “The internal legitimacy of humanitarian intervention”, in *The Journal of Political Philosophy*, vol. 7, nº1, 1999, pp. 71-87.

⁷²⁶ ONU, *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Report of the Secretary-General, A/47/277 - S/24111, 17 June 1992.

⁷²⁷ Ibidem.

relacionado processo de construção social entre as normas e ideias e o jogo estratégico e instrumental da acção política.

Para Timor esta mudança significou o fim da ordem internacional que permitia a invasão militar de contenção ao perigo comunista e o início de uma ordem internacional que permitia a ingerência humanitária contra o genocídio e a favor da autodeterminação dos povos. Significou o fim da estrutura internacional que regularizou toda a acção de *hard power* da Indonésia e, sobretudo, significa o início do questionamento do dogma da irreversibilidade da ocupação da Indonésia. As ideias de *hard power*, de dominação e autoritarismo surgiam agora como muito menos defensáveis. A paisagem internacional estava a mudar e com ela as ideias e normas que enquadram o comportamento dos decisores e os influenciam no sentido de adoptarem comportamentos adequados.

Com efeito, para além da natural mudança na estrutura hierárquica internacional, o que é relevante e variável no nosso caso é a mudança da estrutura normativa. Claro que esta não poderia existir sem aquela, mas o que convém sublinhar é que de um ponto de vista unicamente material a posição hierárquica da Indonésia na ordem internacional não sofreu alterações profundas. Mais, na sua relação internacional com Portugal a diferença hierárquica de poder material manteve-se. O que mudou foi a estrutura normativa e o ambiente ideacional que passaram a ser mais favoráveis à política externa normativo-legítima de respeito pelo Direito Internacional e defesa dos Direitos Humanos por parte de Portugal, em detrimento da Política externa de imposição do facto consumado e de violação do Direito Internacional e dos Direitos Humanos por parte da Indonésia.

Claro que também não podemos excluir da equação a dimensão social e perceptual do poder. Deste modo, a tripla crise Indonésia - política, económica e identitária - abalou profundamente a percepção e a imagem de poder dos outros Estados, incluindo Portugal relativamente à Indonésia. Deste modo, numa visão puramente materialista a diferença hierárquica manteve-se relativamente estável. O que mudou de forma substancial, como iremos observar nos capítulos seguintes, foi a dimensão intersubjectiva da percepção do poder e da importância da Indonésia na estrutura internacional. Esta ideia remete para uma visão sofisticada e intersubjectiva do poder e para a forma como os Estados o utilizam para formular as suas políticas externas e assim, em última análise, construir socialmente a estrutura internacional. Isto é realmente interessante porque significa, como parece demonstrar o nosso caso, que não são unicamente as relações sociais entre os actores que estão na origem da

construção da estrutura internacional, mas sobretudo, os jogos perceptuais entre os actores, ou seja, o jogo de percepções que se estabelece entre o que um actor pensa que é e o que pensa que os outros pensam que ele é. E isto parece ter sido decisivo no *novo pensamento* da elite indonésia sobre a questão de Timor, e no modo com essa questão prejudicava a percepção internacional sobre a Indonésia.⁷²⁸ Com efeito, com o colapso da ordem internacional da guerra-fria, Estados como a Indonésia começaram a ter dificuldades em justificar o seu histórico em matéria de Direitos Humanos. Deste modo, os governos dos Estados Unidos e de outras democracias ocidentais – com a excepcional excepção da Austrália – libertos dos constrangimentos geoestratégicos do combate ao comunismo, começaram a ter mais espaço para avançar uma agenda de globalização dos Direitos Humanos, incluindo o direito de autodeterminação para regiões dentro de Estados soberanos onde povos com identidades e culturas autónomas eram oprimidos e alvo de actos de violência constante. Este novo ambiente ideacional e normativo abriu um espaço fundamental para a intervenção humanitária em situações como as de Timor.

Mesmo a Austrália, que nunca pôs em causa a sua particular e especial relação com a Indonésia, começa, a partir de meados da década de noventa, a ser contagiada pelo novo ambiente normativo. Deste modo, ao contrário do que acontecia no passado, onde Timor era olímpicamente ignorado sempre que se exaltava a importância da relação com a Indonésia, agora os decisores australianos, apesar de reiterarem a relação especial com a Indonésia, não deixam de referir a questão timorense. Agora, os políticos e decisores diplomáticos australianos, nomeadamente quando estavam perante plateias domésticas e intelectuais, já não conseguem evitar as referências a Timor. Assim, ainda que muitas vezes de forma secundária e contraditória, a referência a Timor passa a ser obrigatória; o que é um bom exemplo da importância que as questões normativas dos Direitos Humanos e de autodeterminação passaram a ter no ambiente político e ideacional da década de noventa. O que vem reforçar a nossa tese da importância da mudança normativa da ordem internacional. Neste quadro, é realmente interessante ver o Ministro dos Negócios Estrangeiros australiano, Gareth Evans, ser obrigado a referir a

⁷²⁸ O que não elimina a importância dos constrangimentos económicos sociais e políticos internos e internacionais, ou seja, os factores materiais, na construção deste novo pensamento, como alias teremos oportunidade de analisar adiante. Todavia, vem confirmar a nossa tese de interligação entre factores ideacionais e factores materiais. Entre o *Poder* e as *Ideias*. Ou dito de outro modo, os factores materiais são sempre vistos e interpretados através do ambiente político e ideacional que os envolve, bem como através das lentes ideacionais e perceptuais dos líderes e agentes diplomáticos.

importância das questões de Direitos Humanos e de autodeterminação em Timor, apesar de, paradoxalmente, reconhecer a soberania da Indonésia. Nas suas palavras:

“In the case of Indonesia, for example, of whom the Prime Minister has repeatedly said we have no more important relationship, our friendship has never been stronger. (...) The trade and investment relationship is going ahead very strongly. We have set up a new ministerial forum for dialogue with Indonesia at a very high level. (...) Capping this, the recent Agreement on Maintaining Security marks the historic recognition that we have not competing but entirely complementary security interests. It perhaps needs to be added that the Agreement does not inhibit in any way Australia's ability to raise where necessary sensitive issues of concern with Indonesia, not least conditions in East Timor. On the contrary, since it reflects and demonstrates the new level of trust and confidence between us. *We continue to urge Indonesia to implement a policy of reconciliation with East Timor, involving a massive drawdown in the military presence there, increased economic opportunities and protection of the social, cultural and religious identity of East Timorese people, and hopefully a significant degree of political autonomy - consistent with the right to self determination which we still recognise, notwithstanding our recognition that Indonesian sovereignty has now replaced Portugal's.*⁷²⁹

Claro que, na prática, até 1998, a Austrália nunca pôs em causa o consenso geral na elite política e diplomática Australiana, segundo o qual, uma boa relação com a Indonésia era muito mais importante do que qualquer problema em Timor.⁷³⁰ Todavia, convém ressaltar que até o excepcional governo australiano não ficará imune a mudança normativa e ideacional e à construção de um novo ambiente normativa internacional.

Evidentemente que a construção deste novo ambiente internacional não pode ser desassociada da importância da agência e das ideias dos líderes políticos. Aqui, mais uma vez se demonstra uma interessante relação entre estrutura e agência, onde os líderes empreendedores ganham especial relevância. Neste quadro, a ideia da ingerência humanitária ganhou uma importância particular quando Tony Blair, Bill Clinton e Kofi Anan a incorporaram no seu discurso e prática política.

Deste modo, quando em Chicago Tony Blair publicamente defendeu a sua doutrina internacionalista sobre a comunidade internacional ele assumiu que “Acts of

⁷²⁹ Gareth Evans – “AUSTRALIA'S ASIA PACIFIC FUTURE”, in 1996 Asia Policy Lecture by the Hon. Gareth Evans, QC, Minister for Foreign Affairs, to the Research Institute for Asia and the Pacific, University of Sydney, 28 February 1996. (sublinhados nossos).

⁷³⁰ Com efeito no seu relatório anual dos Negócios Estrangeiros pode-se ler de forma clara a importância decisiva das relações com a Indonésia. Assim, neste relatório é constatado o seguinte: “The very good and close relationship with Indonesia continued to grow. An agreement to develop an Australia-Indonesia Development Area (AIDA), focused on Eastern Indonesia, was the most significant outcome of the third biennial Australia-Indonesia Ministerial Forum in October 1996. The AIDA was launched officially on 24 April 1997 in Ambon, Indonesia. Australia and Indonesia signed a historic Maritime Delimitation Treaty in March 1997, effectively settling maritime boundaries between the two countries. The Australia-Indonesia Agreement on Maintaining Security (AMS) was ratified by both governments. The AMS provides for regular consultations at ministerial level.” Department of Foreign Affairs and Trade 1996 - 97 Annual Report : Part A , p. 9.

genocide can never be a purely internal matter. When oppression produces massive flow of refugees (...) then they can be described as ‘threats to international peace and security’.”⁷³¹ Neste discurso Blair sublinhou também a importância das ideias democráticas e defendeu que a promoção dos valores “(...) of liberty, the rule of law, human rights and an open society (...) is in our national interests too. The spread of our values makes us safer”. Finalmente, importa recordar que o primeiro-ministro britânico também salientou a necessidade da legitimidade dos governos e lembrou que “When regimes is based on minority rule they lose legitimacy - look at south Africa.”⁷³²

No mesmo sentido, Bill Clinton fazendo eco das ideias de Blair construiu a sua doutrina de defesa da intervenção humanitária. Com efeito, em Junho de 1999, perante as suas tropas no Kosovo, o presidente Americano afirmou que: (...) If somebody comes after innocent civilians and tries to kill them en masse because of their race, their ethnic background, or their religion, and it’s within our power to stop it, we will stop it.”⁷³³

Kofi Anan, por sua vez, desde cedo na sua liderança como Secretário-geral da ONU assumiu a intervenção humanitária como uma ideia importante na organização da Comunidade Internacional. Mais, Kofi Anan deu sinais claros da necessidade da ideia dos Direitos Humanos evoluir no sentido de se transformar em norma internacional decisiva na regulação do comportamento dos Estados e da Comunidade Internacional. Claro que Kofi Anan não deixou de sublinhar os problemas que a ingerência humanitária poderia suscitar, nomeadamente da complexa definição dos seus requisitos e critérios bem como das circunstâncias e do suporte legal em que se decide tal intervenção.⁷³⁴

Todavia, o Secretário-geral da ONU foi um dos grandes defensores da intervenção humanitária e o um impulsionador decisivo do desenvolvimento de uma “(...) international norm in favour of intervention to protect civilians.”⁷³⁵ Ora, o caso de Timor, com todas as vicissitudes e dificuldades próprias, não deixou de ser claramente

⁷³¹ BLAIR, Tony - *Doctrine of the International community* at the Economic Club, Chicago: 24 April 1999 in <http://keeptonyblairforpm.wordpress.com/blair-speech-transcripts-from-1997-2007/>

No contexto da intervenção do Kosovo e da sua interligação com os desafios de desenhar uma nova ordem internacional, Tony Blair introduziu neste famoso discurso a sua doutrina internacionalista da legitimidade da intervenção humanitária da comunidade internacional.

⁷³² Ibidem.

⁷³³ CLINTON, Bill – *Remarks by the President to the KFOR Troops*, Skopje. Washington: Office of the White House Press Secretary, 1999.

⁷³⁴ Veja-se ANAN, Kofi – “Reflections on Intervention.” Ditchley Park, UK, 26 June, 1998. in ANAN, Kofi- *The Question of Intervention: Statements by the Secretary-General*. NY: United Nations. 1999.

⁷³⁵ ANAN, Kofi - “Two concepts of sovereignty”, in *The Economist*, 18 Setembro, 1999, pp. 81-82.

influenciado pelo ambiente político e ideacional que institucionalizou a norma internacional da intervenção humanitária.

4.2. O novo ambiente político em Portugal: o Portugal Democrático Europeu e Desenvolvido e as ideias da Política Externa Portuguesa

Em Portugal, fruto das eleições de 1 de Outubro de 1995, o Partido Socialista (PS) derrota a maioria absoluta do partido Social-democrata (PSD) que vinha governando o País desde 1985.

Como já referimos, os governos liderados pelo PSD, o primeiro de minoria, e sobretudo os seguintes com maioria absoluta tinham como pedra de toque, que fundamentava toda a sua governação, a modernização e o desenvolvimento de Portugal. Com efeito, na década de 80 Portugal tinha iniciado a consolidação institucional da democracia e tinha como principal objectivo a normalização da vida económica e social depois dos anos loucos da década de setenta. Claro que esta modernização e normalização não podem ser desligadas da política externa, designadamente da grande linha estratégica que representava a entrada de Portugal na Comunidade Europeia. Com efeito, estes governos são os governos da efectiva adesão de Portugal à Comunidade e a sua política externa tem uma profunda marca europeia. Portugal, neste período faz um esforço de adaptação importante aos critérios económicos e institucionais europeus. Ao nível diplomático, Portugal investe fortemente na sua relação com a Europa e procura estar no centro de todas as decisões e políticas europeias. Neste sentido, ainda que com o seu peso relativo, um pequeno Estado, Portugal vai desenvolver uma relação estratégica com a Comissão Europeia e apoiar e promover todas as políticas intergovernamentais europeias, dando assim o exemplo de bom aluno europeu.⁷³⁶ Claro

⁷³⁶ Neste período Portugal está muito centrado nos assuntos europeus, pois no êxito da sua política externa nos assuntos europeus estava a chave para o êxito da sua política interna nos assuntos domésticos. Deste modo, Portugal deu muita importância à política europeia. Neste quadro Portugal sempre se posicionou de acordo com três linhas estratégicas fundamentais. A primeira dizia respeito à sua posição activa e de linha da frente nas políticas de aprofundamento da construção europeia. Portugal sempre fez questão de estar no centro do aprofundamento das políticas europeias, por isso tinha um posicionamento próximo da Comissão e do seu Presidente Jacques Delors, bem como da Alemanha, relativamente às grandes ideias e políticas de integração europeia. Em segundo lugar, Portugal faz parte do grupo dos Fundos de Coesão onde para além dos tradicionais aliados da Europa do Sul Espanha e Grécia se junta a Irlanda. Deste modo, Portugal em todas as etapas da construção europeia vai defender juntamente com os seus parceiros da Coesão a continuidade dos fundos de coesão. Em terceiro lugar, Portugal tem também uma visão e tradição atlântica singular no seio da União Europeia e, nomeadamente, em questões de

que este esforço de bom aluno, e o estabelecimento de uma boa relação com a Comissão Europeia não eram alheios aos apoios e Fundos estruturais que Portugal necessitava e que conseguiu obter. Deste modo, se na década de setenta a opção europeia foi sobretudo uma âncora democrática essencial, depois da adesão a opção europeia foi sobretudo uma âncora de desenvolvimento. Recorde-se que entre 1985 e 1992 Portugal teve um crescimento superior ao da média dos doze europeus. Isto significa que, apesar do atraso estrutural relativo de Portugal, que o modelo autoritário e autárquico do Estado Novo durante quase meio século bem como os excessos marxistas do PREC não ajudaram a combater, muito pelo contrário, Portugal neste período teve de facto um forte crescimento.

A estabilidade política, a europeização das práticas e das ideias, as ajudas dos fundos comunitários e a normalização do ambiente económico-empresarial, contribuíram de forma decisiva para a consolidação democrática portuguesa. Deste modo, as necessidades de sobrevivência domésticas, as políticas de salvamento e de urgência nacional protagonizadas nos governos anteriores já não ocupavam grande parte das preocupações dos portugueses - governo e governados – e deixam agora espaço para que estes pudessem pensar noutros problemas, que até aí eram claramente secundários. E foi também isso que em nossa opinião aconteceu com Timor. Ou seja, na fase da transição e início da consolidação de um ponto de vista interno, e até à entrada e institucionalização europeia de Portugal, com o consequente avanço modernizador, Portugal não olhou para a questão timorense como uma questão importante. Na verdade, como sinceramente recorda Mário Soares, na década de setenta e oitenta em que foi primeiro-ministro⁷³⁷ Timor era claramente secundário e pouco significativo. Com efeito, Mário Soares não ocupou muito tempo “para não dizer quase nada”⁷³⁸ com a questão de Timor. De facto, Timor era uma questão acessória e nada urgente. Naquele período as principais questões do governo e do primeiro-ministro Mário Soares prendiam-se com “preocupações imediatas de sobrevivência interna”.⁷³⁹ Isto significa

segurança e defesa é partidário de uma parceria transatlântica com os EUA o que, neste ponto, o faz aproximar do Reino Unido.

⁷³⁷ Mário Soares foi primeiro-ministro de Portugal nos seguintes governos: I Governo Constitucional entre 1976 e 1977; II Governo Constitucional em 1978; IX Governo Constitucional entre 1983 e 1985. Na altura destas declarações, em 1993, era Presidente da República e tinha claramente mais tempo para pensar em Timor. Na verdade, enquanto Presidente da República, com responsabilidades na Política Externa e no caso de Timor em particular, Soares sempre teve uma postura mobilizadora da causa Timorense.

⁷³⁸ SOARES, Mário em Entrevista ao Jornal *Público* em 17-09-1993.

⁷³⁹ Ibidem.

que, do mesmo modo que ao nível do ambiente internacional, também ao nível do ambiente interno existe uma mudança importante na década de noventa. Portugal passa a ser um Estado Democrático Europeu Desenvolvido (DED). Ou seja, Portugal está institucional e identitariamente democratizado e europeizado. É uma democracia consolidada, é um país moderno e desenvolvido, de um ponto de vista global faz parte do clube dos países ricos e desenvolvidos.⁷⁴⁰

Isto significa que o novo governo do Partido Socialista, o XIII Governo Constitucional, quando toma posse a 28 de Outubro de 1995, está perante um Portugal substancialmente diferente daquele que tinha deixado quando foi governo pela última vez no início da década de oitenta. O que por sua vez, significa que a agenda política e os objectivos políticos dos portugueses (governo e governados) sofreram alterações qualitativas. Aqui, mais uma vez, surge a Europa como factor indutor de modernização e desenvolvimento, mas agora com uma exigência maior decorrente dos critérios do tratado de Maastricht e do projecto da União Económica e Monetária e do Euro que entrará em vigor em 1999. Com efeito, toda a política económica e de desenvolvimento de Portugal passam a estar condicionadas pelo grande objectivo de criar as condições de estabilidade macroeconómica compatível com a participação de Portugal como um dos membros fundadores da União Económica e Monetária (UEM).

Contudo, e apesar do desenvolvimento económico continuar a ser uma preocupação estruturante, o novo governo de centro esquerda, defende um “novo rumo de acordo com uma nova visão”.⁷⁴¹ Na verdade, o novo governo de centro esquerda,

⁷⁴⁰ De acordo com os relatórios da ONU sobre Desenvolvimento Humano, em 1987, Portugal ocupa a posição global nº 95, o que significa num quadro decrescente dos países altamente desenvolvidos a décima posição, ou dito de outro modo Portugal está apenas á frente de nove países. Cf. *HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1990*, UNDP, New York, Oxford: Oxford University Press 1990. Em 1997, Portugal ocupa o lugar nº 28. Ou seja, Portugal passa a estar à frente de 17 países ricos. Outro dado importante que demonstra o salto de Portugal: em 1985 o fluxo bruto de investimento estrangeiro em Portugal era de 274 em milhões de dólares; em 1997 passou para 1713 em milhões de dólares. Cf. *HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1999*, UNDP, New York, Oxford: Oxford University Press 1999. Outro dado comparativo importante: entre 1985 e 1994 o Produto Interno Bruto per capita de Portugal passou de 51, 4% da média da União Europeia para 64,4 % e, em 1998, o PIB per capita medido em paridade de poder de compra era de 72,5% relativamente a média comunitária, que compara com 55% em 1986. Claro que isto não anula o facto de Portugal dentro da União Europeia ser dos países menos desenvolvidos. O que não deixa de ser natural face ao atraso estrutural histórico de Portugal face aos países mais desenvolvidos. O que importa aqui é sublinhar o argumento do avanço que Portugal teve pós-Europa por contraponto com a situação pré- Europa. Outro exemplo ao nível da Política Externa de Portugal, prende-se com o aumento da capacidade de Portugal fomentar políticas de cooperação. Um exemplo: o fluxo total líquido das políticas (bilaterais e multilaterais) de cooperação atingiu em 1992 o valor de 497 milhões de dólares, contra 254 milhões no ano anterior, o que representa um aumento de 64%.

⁷⁴¹ Este *novo rumo para a economia* portuguesa deve passar a ter uma economia mais moderna e competitiva, capaz de gerar mais e melhor emprego e de produzir bens de valor acrescentado que possam

sem cortar com as políticas *quantitativas* de construção do Estado Providência dos governos de centro-direita, vai tentar centrar-se em novas políticas *qualitativas*. Ou seja, no salto qualitativo das políticas públicas, nomeadamente na educação, na ciência e inovação e nas políticas sociais.

Evidentemente que, de um ponto de vista da política externa de Portugal, as linhas gerais e tradicionais mantêm-se, ou seja, apesar das mudanças de Governo a continuidade estratégica da política externa de Portugal não se altera substancialmente. Sendo mesmo uma das raras políticas públicas portuguesas onde a continuidade e a evolução é assumida como uma regra institucional. Claro que este facto também se pode explicar pelo profundo enraizamento histórico dos interesses geoestratégicos portugueses - em primeiro, europeus e atlânticos e, em segundo, mediterrânicos e, em terceiro asiáticos – e, por isso, serem relativamente permanentes e passarem, fundamentalmente, pela adaptação e actualização aos novos desafios internacionais.

Todavia, importa sublinhar que a política externa portuguesa apesar da continuidade dos seus interesses geoestratégicos sofre alterações qualitativas que reflectem a evolução da identidade política de Portugal. O Portugal Democrático Europeu e Desenvolvido (DED) que se vem construindo nas ideias e visões dos portugueses (governo e governados) tem uma clara influência nas novas ideias estratégicas sobre o posicionamento de Portugal no mundo. Neste sentido, parece evidente que a partir da década de noventa (XII governo constitucional em diante) existem, para além das ideias tradicionais, um novo conjunto de ideias para a política externa portuguesa. Deste modo, num esforço de síntese, convém salientar as novas competências da política externa do Portugal DED da década de noventa, a saber:

competir nos mercados globalizados. Por sua vez, a *nova visão para o desenvolvimento*, defende um desenvolvimento sustentável, regionalmente equilibrado, socialmente justo e moderno, capaz de conjugar a competitividade com a solidariedade. Importa ainda ressaltar uma ideia *essencial* - porque reconhecidamente aponta aos elementos mais perniciosos, resistentes e continuistas da herança corporativa e estatizante em Portugal - de procurar um novo rumo para a economia para que esta seja “menos dependente do Estado e dos seus subsídios; mais liberta das suas regras discricionárias e dos seus mecanismos burocráticos e clientelares”. Cf. Programa do XIII Governo Constitucional. Lisboa, p. 67. Deste modo, é aqui que começa a ideia de, definitivamente, aplicar princípios de gestão de qualidade e de inovação na administração pública, e se começa uma ténue reforma burocrática e de aplicação das novas tecnologias de informação ao sector público. Uma das ideias chave do Guterrismo era a Sociedade da Informação e a sua assumpção no sector público.

- A articulação entre a política externa e a política de defesa no âmbito das relações externas de segurança e defesa e do seu enquadramento na projecção da imagem externa de Portugal, nomeadamente através das operações de paz.⁷⁴²

- A crescente multilateralização da política externa de Portugal, com uma clara opção por parte da diplomacia portuguesa de estar presente e participar activamente em todas as organizações e plataformas internacionais.⁷⁴³

- A definição de “uma diplomacia económica activa”⁷⁴⁴, no sentido de fomentar a internacionalização das empresas e dos interesses económicos de Portugal.

- A definição e consolidação de uma política de cooperação⁷⁴⁵, bem como a operacionalização, através do Instituto Camões, de uma dimensão cultural da política externa.

Last but not the least, de um ponto de vista dos seus fundamentos ideacionais, importa enfatizar a construção de uma política externa normativa exemplar. Ou seja, uma política externa de conformidade com as normas internacionais e baseada nos princípios da legitimidade democrática e do direito internacional que, com a conjugação da tradição universalista de Portugal, resulta naquilo que designamos várias vezes ao longo deste trabalho como uma estratégia de *soft power*.

Importa, todavia, tentar descortinar quais as novidades programáticas do novo governo em geral e em particular no que diz respeito à questão timorense. Assim, no quadro estratégico geral, o XIII Governo Constitucional define as seguintes prioridades em matéria de Política externa:

“a) Participação activa na construção da União Europeia, valorizando os interesses portugueses;

⁷⁴² Esta ideia, e a sua conjugação com os valores da democracia numa lógica normativa, é bem patente no Programa do XIII Governo, onde se afirma: “A estrutura actual das relações internacionais permite uma maior afirmação dos valores democráticos e facilita a promoção global dos direitos humanos. (...) Neste contexto importa sublinhar a importância da chamada “diplomacia preventiva” e das missões humanitárias e de paz em que Portugal não poderá deixar de se empenhar, na medida das suas reais possibilidades e interesses. Programa do XIII Governo. Lisboa: AR, p. 17.

⁷⁴³ A ideia central baseia-se na perspectiva de que agora que Portugal *arrumou a casa*, de um ponto de vista interno, está apto a retomar a sua dimensão externa universalista e a procurar uma afirmação internacional extra-europeia. Esta ideia está bem expressa no programa do XII Governo: “Maior afirmação de Portugal no Mundo, através do reforço da nossa participação e protagonismo nas instituições e decisões internacionais”, e é reforçada no programa do XIII governo.

⁷⁴⁴ Programa do XIII Governo, Lisboa: AR, p. 18.

⁷⁴⁵ Na verdade a Política de Cooperação é enunciada como uma “política de interesse nacional e de longo prazo” no programa de XI Governo constitucional. E é definida como uma “Política de Estado” pelo Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, Durão Barroso, na abertura da primeira reunião de trabalho da Comissão Interministerial para a Cooperação realizada em Lisboa no Palácio das Necessidades no dia 2 de Outubro de 1988. Veja-se BARROSO, Durão - *Política de Cooperação*, MNE, Lisboa: 1989.

- b) Diálogo bilateral e cooperação, em particular, na União Europeia e com os Estados Unidos, procurando, com todo o empenho, constituir, com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e com o Brasil, uma Comunidade dos Países de Língua Portuguesa;
- c) Participação activa nas instituições de Defesa e Segurança (Aliança Atlântica, UEO, OSCE);
- d) Adaptação da actuação externa às crescentes tendências para a globalização dos mercados;
- e) Desenvolvimento de uma diplomacia económica efectiva e de uma diplomacia cultural activa;
- f) *Defesa do legítimo direito do povo de Timor-leste à autodeterminação*;
- g) Garantia de uma transição pacífica da Administração de Macau.⁷⁴⁶

Neste quadro, Timor surge, novamente, como uma prioridade formal, mas interessa perceber a continuidade ou mudança das ideias da política externa do Governo socialista em relação a Timor-leste. Numa análise geral, aparentemente, as ideias são de continuidade e, de um ponto de vista programático, são o reflexo sintético dos principais argumentos da defesa de Timor, que assentam em três factores fundamentais: a solidariedade que Portugal deve a um povo com quem partilhou a história durante mais de quatro séculos; a responsabilidade internacional, que deriva do facto de Portugal ser a potência administrante do território; e o imperativo constitucional que obriga Portugal a promover o direito à autodeterminação de Timor-leste. Embora não possamos afirmar a existência de uma mudança radical, podemos todavia, numa análise mais pormenorizada, ver na ênfase dada à *solidariedade* e à *partilha identitária e cultural* sinais de uma maior motivação que resultam do sentimento de obrigação normativa crescente nas ideias e percepções tanto das elites políticas como da sociedade civil em geral. Já quanto aos objectivos a fasquia é elevada pois, para além do natural objectivo de minorar o sofrimento do povo em Timor, é claramente definido o objectivo de criar condições que permitam que o povo de Timor-leste possa exercer livremente o seu direito à *autodeterminação*.⁷⁴⁷ O que significa, como iremos ver no capítulo seguinte, uma tentativa de dar mais atenção ao dossier de Timor, quer através do reforço da estratégia anterior⁷⁴⁸, quer através da introdução de novos dados na equação.

⁷⁴⁶ Programa do XIII Governo Constitucional. Lisboa: AR, p. 56-57, (sublinhados nossos).

⁷⁴⁷ Programa do XIII Governo, p. 18.

⁷⁴⁸ Basicamente esta estratégia era a formulada a partir da década de noventa que teve como principal protagonista político o ministro Durão Barroso - embora também não possamos excluir o papel do Presidente Mário Soares, dos deputados nacionais e europeus de todos os partidos políticos - e assentava na contínua divulgação internacional do problema com o ênfase na violação dos Direitos Humanos na defesa da posição normativa-legítima de Portugal e na pressão normativa contra a indonésia; no empenhamento multilateral na ONU, na boa relação com o Secretário - Geral e na continuação do

De um ponto de vista da continuidade *versus* mudança, o novo governo de centro-esquerda continua a ter uma política externa onde a Europa se mantém como opção estrutural. Portugal continua a ser um Estado fortemente europeísta e empenhado no alargamento e aprofundamento do projecto europeu. Todavia, porque a sua posição europeia já está consolidada, Portugal está agora em condições de desenvolver a sua outra vertente tradicional, a atlântica-universalista. Isto não significa que Portugal até aqui não tenha tido esta vertente em consideração. Mas a verdade é que o objectivo europeu foi a grande aposta estratégica de Portugal e até estar consolidado tudo o resto era, em termos comparativos, relativamente secundário.

Com efeito, não podemos esquecer que a opção europeia foi mais do que uma opção de política externa. Foi um desígnio nacional que significou uma evolução profunda na estrutura económica, política, social e identitária do Estado português. Significou, em última análise, a edificação do Portugal DED.⁷⁴⁹ Ora, precisamente porque conseguiu estabilizar a sua posição DED, Portugal vai retomar a sua opção atlântica-universalista, designadamente com os Estados que no passado pertenceram ao seu império e com os quais Portugal partilha a língua e laços culturais profundos. Também aqui, ultrapassados os traumas pós coloniais e concluída a normalização interna e externa, a política externa do Portugal DED está agora em condições de apostar forte na reactivação da sua dimensão atlântica-universalista. Neste quadro, o Portugal DED vai desenvolver um novo modelo de relacionamento externo com o espaço lusófono que agora passa, fundamentalmente, pelo crescente investimento no desenvolvimento das relações económicas e empresariais.

Neste sentido, quando o governo vai apresentar o seu programa perante a Assembleia da República em Lisboa, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Jaime

diálogo institucional com a Indonésia sob os seus bons ofícios; no apoio ao diálogo intra-timorense, bem como no diálogo e na articulação entre a diplomacia oficial portuguesa e a diplomacia não oficial da resistência.

⁷⁴⁹ Esta posição de Estado Democrático Europeu Desenvolvido (DED) não apaga os problemas relativos à qualidade democrática e sobretudo ao modelo de desenvolvimento excessivamente apoiado no Estado. Esta questão clássica sobre os sucessos e insucessos das transições democráticas e sobre as continuidades e mudanças entre os sistemas autoritários e democráticos é sempre complexa e não cabe aqui uma discussão detalhada. Mas é evidente o sucesso da transição portuguesa. Basta comparar o Portugal, autoritário pobre, rural, autárquico, corporativo da década de 50, com o Portugal DED da década de 90. O que mais uma vez não invalida que comparativamente com o Reino Unido, EUA, ou Holanda, Portugal - *com a sua ética não protestante e o seu espírito pouco capitalista* - revele ainda um excessivo dirigismo estatizante, e demasiados tiques autoritários e corporativos em todos os sectores de actividade. Sobre este assunto veja-se numa interessante perspectiva comparada WIARDA, Howard J. - *Iberia and Latin America: New Democracies, New Policies, New Models* Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 1996; WIARDA Howard J.; MOTT, Margaret MacLeish - *Catholic roots and democratic flowers: political systems in Spain and Portugal*. Westport: Praeger Publishers, 2001.

Gama, salienta duas ideias-chave. A primeira, resulta da definição das prioridades geoestratégicas da política externa portuguesa. Assim, o novo governo assenta a sua política externa no “prosseguimento da opção europeia, o reforço das relações com o mundo da língua portuguesa”.⁷⁵⁰ A segunda, resulta da adaptação de Portugal ao mundo globalizado e em rede, e à crescente multilateralização das relações internacionais. Assim, Jaime Gama sustenta que o novo governo irá procurar “uma eficaz articulação da diplomacia bilateral, multilateral e comunitária”.⁷⁵¹

Numa óptica mais compreensiva podemos dizer que Portugal pretende estabelecer uma política externa que desenvolva uma ligação potenciadora da sua qualidade de *Estado Europeu* - e do seu empenhamento na consolidação da União Europeia, nomeadamente da sua vertente externa (PESC), onde Portugal é claramente um Estado com vantagens comparativas - com a sua qualidade de *Estado Universalista* com uma presença em várias regiões geopolíticas extra-europeias.

Portugal começa a efectivar uma ideia essencial que, basicamente, passa por conseguir transformar a sua tradição universalista numa aposta forte da sua multilateralização internacional. Com esta ideia Portugal constrói uma visão valiosa de *Estado de saída* para os seus parceiros europeus e, do outro lado, constrói uma visão, igualmente valiosa, de um *Estado de entrada* para a Europa.

Deste modo, Portugal vai passar a apostar em representar um papel de *pivot* diplomático na construção de pontes de cooperação internacional, nomeadamente, entre África e a Europa e entre a América Latina e a Europa.

Com efeito, o relacionamento entre Portugal e o Brasil passa a ser uma prioridade para a Política externa de Portugal onde, para além da relação bilateral, se enquadra numa estratégia de cooperação inter-regional entre a UE e o MERCOSUL.

Neste sentido, o novo governo de Portugal sublinha o objectivo de institucionalizar a criação de uma comunidade dos povos de língua portuguesa, que passará a ser mais uma peça neste quadro geral de interligação e potenciação da presença internacional de Portugal.

Finalmente a Ásia, onde em Macau, Portugal ainda ocupa uma posição de potência administrante e que, chegada a hora da transição para a administração chinesa, Portugal vai tentar capitalizar a sua ligação tradicional com o território de Timor. Esta

⁷⁵⁰ GAMA Jaime – “Apresentação do XIII Governo Constitucional, a Assembleia da República 9 de Novembro de 1995”, in GAMA Jaime *A Política e Externa Portuguesa* 95-99. Op. Cit. p. 15.

⁷⁵¹ Ibidem p. 17.

capitalização irá fazer-se através dos canais oficiais com a Potência Chinesa, mas também através do chamado Grupo de Macau da Resistência Timorense. Com efeito, também aqui Portugal vai introduzir directa e indirectamente a questão de Timor. Portugal quer um processo de transição exemplar da administração portuguesa em Macau para a República Popular da China. O que significa, por contraponto com a questão de Timor, que Portugal quer que Macau apareça como um exemplo de transição pacífica da presença e administração portuguesa num território não autónomo. Ou seja, tudo aquilo que não aconteceu em Timor.

4.3. A Política Externa Portuguesa e a globalização da questão de Timor: a assumpção do sentimento de obrigação normativa

Como analisamos anteriormente relativamente ao nível do ambiente internacional, também ao nível do ambiente interno a década de noventa significou uma mudança. Existem agora condições mais favoráveis para que Portugal seja mais influente na questão timorense. Por um lado, a sua condição de Estado Democrático Europeu Desenvolvido (DED) e o consequente salto qualitativo das políticas públicas em geral e da política externa em particular,⁷⁵² fizeram aumentar consideravelmente a capacidade internacional de Portugal. Por outro lado, a sociedade civil e o sistema político encaram de forma consensual e urgente a resolução do problema timorense. Finalmente, em função da nova estrutura interna e internacional, e do ambiente político de mudança em Portugal, o novo governo socialista parece ter uma clara motivação para tentar resolver o problema.

⁷⁵² Aqui, convém salientar, não só a europeização e multilateralização da agenda e das ideias da diplomacia portuguesa, mas também a modernização dos recursos humanos e institucionais da política externa portuguesa. Neste sentido, a reestruturação do MNE efectuada no XII governo ou o Plano Integrado da Cooperação no XIII Governo, ou ainda num outro plano, mas igualmente importante para a projecção da imagem de Portugal, o lançamento da Rádio Televisão Portuguesa Internacional (RTPI), a aposta na dimensão cultural da política externa através da criação do Instituto Camões ou ainda a modernização e reestruturação dos Serviços Consulares são exemplos de uma aposta na maior operacionalidade da política externa portuguesa. Ao que podemos acrescentar numa visão mais agencial, a renovação de alguns agentes diplomáticos chave no processo que tinham, pelo menos, uma visão mais complexa da realidade do que a política utilitária da realpolitik dominante no MNE. Neste sentido, convém salientar a nomeação de Rui Quartín-Santos para a coordenação do dossier de Timor, de Fernando Reino para Representante Permanente na ONU em Nova Iorque, assessorado por Ana Gomes, - esta uma clara defensora, desde a primeira hora, de uma visão crítica da realpolitik - Francisco Ribeiro Teles e José Júlio Pereira Gomes, a continuidade em, Genebra, de Costa Lobo e a coordenação dos negócios políticos do MNE por António Monteiro.

Com efeito, António Guterres o líder vencedor das eleições logo no seu discurso de vitória, na noite de 1 de Outubro, evoca Timor de uma forma que indicia a sua motivação. O futuro primeiro-ministro afirma: “Peço a Deus que me ajude a defender um povo irmão que tanto sofre.”⁷⁵³

Esta motivação resulta da assumpção do sentimento de obrigação normativa relativamente a Timor e está plasmada no programa de governo que, pela voz do seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, afirma perante o novo parlamento português que a questão de Timor “é uma das *obrigações da política externa de Portugal*”.⁷⁵⁴ Com efeito, Jaime Gama sublinha que nesta fase, em função da evolução do ambiente internacional e da situação em Timor e na Indonésia, o “exercício do direito à autodeterminação do povo de Timor Leste seja um objectivo possível de alcançar”.⁷⁵⁵ Mais, o Ministro lembra que de acordo com a constituição portuguesa: “é nosso imperativo promover o direito a autodeterminação dos timorenses”⁷⁵⁶. Deste modo, Jaime Gama assume que “o Ministério dos Negócios Estrangeiros será firme, será determinado nessa orientação.”⁷⁵⁷

Estas declarações tão assertivas causaram boa impressão na resistência timorense, que olhava para Jaime Gama com algumas reservas pois recordavam que quando da sua primeira passagem pelo cargo de MNE a questão de Timor não conheceu grandes avanços, bem pelo contrário.

Na realidade, no período em que Jaime Gama foi pela primeira vez MNE a questão de Timor foi transferida da Assembleia-geral da ONU para a mesa das negociações bilaterais sob os auspícios do Secretário-geral sem resultados visíveis. Nesta altura chegou mesmo a equacionar-se a eliminação de Timor da lista dos territórios não autónomos, contra garantias de respeito por uma determinada autonomia que acautelasse a não violação de direitos humanos e o respeito da identidade timorense, nomeadamente dos seus valores católicos.⁷⁵⁸

⁷⁵³ GUTERRES, António citado em CARRASCALÃO, Ana – op. cit. p.145.

⁷⁵⁴ (Apresentação do XIII Governo Constitucional, a Assembleia da República 9 de Novembro de 1995 in Jaime Gama A PEP 95-99 p. 20.(sublinhados nossos)

⁷⁵⁵ Ibidem.

⁷⁵⁶ Ibidem.

⁷⁵⁷ Ibidem.

⁷⁵⁸ Em Março de 1986, o Secretário-Geral adjunto Reffendin Ahmed apresentou um plano, segundo o qual Portugal retiraria Timor Leste da lista de territórios não-autónomos em troca de um conjunto de garantias indonésias relativamente aos pontos relevantes acima referidos. Em Julh,o este plano foi discutido e rejeitado pelo Conselho de Estado português, não sem que se tenham manifestado posições divergentes a esse respeito. Aliás, não foi este o primeiro momento em que, ao mais alto nível do Estado português, se preparou uma solução de compromisso com a Indonésia e de abandono dos princípios

Claro que, como já analisamos anteriormente, o contexto interno e internacional da década de oitenta era propício a teses conciliatórias com a aceitação da integração do território na Indonésia que, contudo, mesmo neste período, nunca foram a política oficial de Portugal. Mesmo não recuando tanto no tempo a resistência timorense não se tinha esquecido da intervenção demasiado cautelosa e conservadora que Jaime Gama, na qualidade de líder parlamentar do PS tinha feito na conferência Interparlamentar sobre Timor realizada entre 31 Maio e 2 Junho de 1995 em Lisboa.⁷⁵⁹

Todavia, todas estas reservas foram dissipadas quando logo no seu primeiro mês como Ministro, a 17 de Novembro, Jaime Gama recebe os líderes timorenses, Abílio Araújo, promotor do encontro de reconciliação entre timorenses de Londres que juntou integracionistas e resistentes,⁷⁶⁰ e Ramos Horta, porta voz do CRNM.

defensores da legitimidade da autodeterminação do povo timorense. De acordo com Ramos Horta, já anteriormente, em 1983, circulara no âmbito do Governo português um memorando que recomendava o envio a Timor Leste de uma missão parlamentar que, invocando posteriormente o visível desenvolvimento económico realizado pela Indonésia, recomendaria a normalização de relações diplomáticas com a Indonésia e a aceitação da anexação de Timor Leste. Cf. HORTA, Ramos – *Timor-Leste: Amanhã em Díli*, Publicações Dom Quixote, 1994, p. 277. Ver igualmente HORTA, Ramos - *Funu: The unfinished saga of East Timor*, The Red Sea Press, 1987.

⁷⁵⁹ A Conferência Interparlamentar Internacional de Lisboa representou um marco importante na mobilização interparlamentar em defesa de Timor. A sua realização contou com a presença de mais de 70 Senadores e Deputados de 30 países e de inúmeras personalidades igualmente convidadas. A Declaração de Lisboa, documento final da Conferência, resume, em 37 pontos, os acordos/conclusões a que se chegou, dos quais podemos salientar os seguintes: 1. Exigir a libertação imediata de Xanana Gusmão e de todos os presos políticos encarcerados na Indonésia e em Timor Leste; 2. Apelar ao embargo do comércio de armas, já condenado pelo Parlamento Europeu e pela comunidade internacional; 3. Envolver Xanana Gusmão e as organizações representativas da resistência timorense nas negociações levadas a cabo pelo Secretário-Geral das Nações Unidas; 4. Solicitar à ONU que proclame o 7 de Dezembro Dia Internacional de Timor Leste; 5. Incentivar a criação de um Grupo Internacional de Personalidades, a fim de participar numa solução justa para a luta do povo de Timor Leste. Cf. *Timor Leste: declaração de Lisboa: Conferência Interparlamentar Internacional sobre Timor Leste*, Lisboa, 1995.

⁷⁶⁰ Este encontro de timorenses realizado em Londres, em Dezembro de 1993, foi a primeira tentativa de diálogo entre facções opostas - resistentes e integracionistas - e teve como principal promotor, além de Abílio Araújo, a filha do presidente Suharto, Siti Hardiyanti Rukmana (vulgarmente conhecida como "Tutut"). Estes encontros apelidados de "reconciliation talks" representavam, basicamente, alguns líderes timorenses pró-indonésia que viviam na Indonésia e alguns líderes da resistência timorense que viviam em Portugal e que se opunham ao Conselho Nacional de Resistência Maubere (CNRM), liderado por Xanana Gusmão. Apesar de serem uma tentativa de contágio das ideias indonésias e de marginalização do CNRM, estas conversações foram um marco importante. Não por serem muito representativas da resistência, nomeadamente dentro de Timor, mas porque significaram que a preocupação de encontrar alguma resolução para a questão de Timor-Leste tinha alcançado a *primeira* família indonésia. Finalmente, estas conversas foram também importantes, porque a embaixada da Indonésia em Londres, que organizou as conversações, era dirigida pelo irmão de uma das mais poderosas figuras políticas da Indonésia, o ministro de Pesquisa e Tecnologia BJ Habibie, futuro líder Indonésio. Outra ronda destas "conversas de reconciliação" foi realizada em Setembro de 1994 na cidade inglesa de Chepstow, com um funcionário da ONU como observador. No mês seguinte, o ministro dos Negócios Estrangeiros da Indonésia Ali Alatas reúne-se em Nova Iorque com José Ramos Horta, o porta-voz para assuntos externos da CNRM, e dois outros líderes da resistência. Esta reunião *histórica* parecia augurar uma nova disposição por parte da Indonésia, pois ainda que tacitamente, vem reconhecer a importância da resistência, ainda que, formalmente, Horta fosse recebido apenas como membro de um grupo "anti-integracionista" e não na sua capacidade de líder do CNRM. A reunião foi anunciada como fazendo parte

No final do encontro todos concordaram com a ideia de Jaime Gama “que só futuro interessa”, e de que a política externa portuguesa iria empenhar-se firmemente na autodeterminação de Timor, bem como no diálogo com os representantes do povo timorense. O ambiente é positivo e optimista, Ramos Horta refere mesmo que está esperançado “num salto qualitativo no relacionamento com o MNE, nomeadamente através de consultas mais frequentes entre nós e o governo.”⁷⁶¹

Em Lisboa, no dia 15 de Novembro, em cerimónia especial sobre o aniversário do massacre de Santa Cruz, em Timor Leste, no parlamento português, todos os partidos representados aprovam por unanimidade e aclamação o voto n.º 2/VII “De Protesto pelo massacre perpetrado por forças militares da Indonésia no cemitério de Santa Cruz”.⁷⁶² Nesta cerimónia, onde estavam presentes vários representantes diplomáticos de países amigos de Timor, o primeiro-ministro António Guterres afirma:

“A causa dos direitos do povo timorense reúne, clara e inequivocamente, o consenso das forças políticas e da esmagadora maioria dos portugueses. Portugal, para além das suas obrigações jurídicas, tem, sobretudo, um compromisso moral de solidariedade para com Timor Leste - o compromisso de continuar a empenhar-se, com todos os meios ao seu alcance, na defesa do direito do seu povo à autodeterminação”.⁷⁶³

Esta motivação partilhada por todos os partidos políticos portugueses, acompanhada pelos portugueses da sociedade civil, pelo governo e em particular pelo primeiro ministro irá dar origem a um novo ciclo na PEP relativa a Timor que definimos como a *assumpção do sentimento de obrigação normativa*.

Em Timor, o ambiente é bastante tenso e o clima de perseguição, abuso e violação de direitos humanos por parte dos militares indonésios e das milícias integracionistas (*ninjas*) atinge um pico sem precedentes. Tudo começou a partir de Novembro de 1994 com a primeira grande acção de protesto civil na embaixada americana em Jacarta para assinalar o terceiro aniversário do massacre de Santa Cruz. Nesta ocasião, vinte e nove estudantes timorenses conseguiram entrar na embaixada americana reclamando perseguição política pelo regime indonésio. Após vários incidentes, foram posteriormente autorizados a viajar para Portugal que lhes ofereceu

do acordado entre Portugal e a Indonésia em 6 de Maio de 1994, de acordo com o comunicado emitido após a última ronda de negociações patrocinadas pela ONU no qual: "the foreign ministers of Portugal and Indonesia informed the Secretary-General of their readiness to meet with leading supporters and opponents of integration respectively." Cf. ONU *Press Release, East Timor Question*. 6-06-1995.

⁷⁶¹ HORTA, Ramos citado em CARRASCALÃO, Ana – op. cit. p.145.

⁷⁶² Veja-se em Anexo o voto n.º 2/VII - De protesto pelo massacre perpetrado por forças militares da Indonésia no cemitério de Santa Cruz,

⁷⁶³ GUTERRES, António - *Diário da Assembleia da Republica*. I Série –Nº 6, 16- 11-1995, p.

asilo político. Em resposta a polícia, os militares e os *ninjas* lançaram uma campanha de perseguição e terror que culmina na morte de seis timorenses em Liquiça, no dia 12 de Janeiro de 1995.

Durante todo o ano de 1995 centenas de jovens timorenses manifestam-se em protesto contra os abusos indonésios e a favor da independência. Do outro lado, facções integracionistas provocam distúrbios e o conflito é incontrolável. O ambiente é carregado, pois o ano de 1995 marca o vigésimo aniversário da invasão indonésia e a resistência timorense patrocina um grande e variado conjunto de protestos civis em Timor e na Indonésia. A verdade é que ao longo de todo o ano, mas com maior intensificação no último trimestre, sucedem-se protestos civis de jovens timorenses junto de embaixadas que insurgem-se contra o abuso dos militares indonésios e pedem asilo político. Só no mês de Novembro sucedem-se vários episódios de jovens timorenses estudantes que se refugiam em embaixadas, primeiro na Holanda, depois no Japão e França afirmando-se vítimas de repressão e perseguição política por parte das autoridades indonésias. O ministro dos negócios estrangeiros Indonésio, Ali Alatas, acusa Portugal de encorajar timorenses a invadir embaixadas. Ao que recebe resposta do primeiro-ministro português, António Guterres, que explica que é a Indonésia que fomenta estas acções de pedido de asilo, de forma a aliviar a pressão interna provocada por estes jovens. E adianta que por parte do governo português existe uma vontade de responder a estes casos com uma especial capacidade de acolhimento e generosidade.⁷⁶⁴

O ano de 1995 fecha com o maior e mais espectacular protesto civil da causa timorense em Jacarta. No dia 7 de Dezembro, aproveitando a estadia em Jacarta de Ayla Lasso, alto-comissário da ONU para os Direitos Humanos, 112 indivíduos, timorenses e simpatizantes, entram nas embaixadas Holandesa e Russa em protesto contra o abuso dos direitos humanos em Timor. Esta nova onda de protestos civis em Timor e na Indonésia, onde jovens timorenses e jovens indonésios, muitas vezes juntos, lutavam pela democracia e os direitos humanos era uma sinal que o futuro trazia esperança de mudança, nomeadamente na Indonésia e por consequência em Timor.

Na verdade, estes sinais de mudança no sudeste asiático tiveram um impacto importante na Europa, onde o novo governo português insiste na ideia de condenação

⁷⁶⁴ Com efeito, vários jovens timorenses vão chegar a Portugal via protesto em embaixadas e pedidos de asilo recusados. Mais, é com o governo chefiado por Guterres que se vai estabelecer definitivamente um conjunto de políticas e apoios integrados a jovens timorenses refugiados e expatriados, nomeadamente através da Comissão Permanente para o Acolhimento e Inserção Social da Comunidade Timorense em Portugal, constituída em 1996 e presidida pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

do regime autoritário e violador dos direitos humanos. Deste modo, a conjugação de, por um lado, a natural motivação dos novos agentes que chegam ao poder e acreditam que podem fazer mais e melhor e, por outro, a nova conjuntura de contágio e alastramento crítico dos sectores democráticos na Indonésia, provocam um ambiente político incitador de mudança e esperança nos novos actores políticos portugueses. Com efeito, no primeiro Conselho Europeu do novo governo português em Madrid, nos dias 15 e 16 de Dezembro, Portugal consegue introduzir no comunicado final uma breve menção a Timor.

Novo ano, nova ronda de negociações entre Portugal e a Indonésia, novo reencontro entre Jaime Gama e Ali Alatas. Desta feita, em Londres, de 14 a 16 de Janeiro de 1996 cumpre-se a sétima ronda de conversações sobre Timor-leste com a presença dos ministros dos negócios estrangeiros Indonésio e Português, sob os auspícios do secretário geral Boutros Boutros-Ghali e tendo como anfitrião o ministro Inglês do *Foreign Office*. Neste reencontro Jaime Gama toma a iniciativa e propõe-se viajar para Jacarta com o objectivo de se encontrar com Xanana Gusmão. Ali Alatas não consegue dar uma resposta a esta iniciativa e, como era tradicional, evade-se com pequenos detalhes de circunstância diplomática. No final desta ronda as principais referências vão para o reconhecimento de ambos os ministros da importância de visita a Jacarta e a Timor do Ayla Lasso, alto-comissário da ONU para os Direitos Humanos, ao prosseguimento das conversações e à marcação de uma nova ronda, bem como à recepção positiva de ambos os ministros aos esforços do secretário geral de patrocinar o segundo encontro intratimorense, a ter lugar em Março na Áustria.

Em Fevereiro, de 9 a 12, Jaime Gama desloca-se em visita oficial a Macau⁷⁶⁵ e Pequim. Cumprindo a estratégia definida de falar com todos os grupos de timorenses, o ministro português encontra-se com um grupo de representantes da resistência timorense exilados em Macau que lhe apresenta um projecto para Timor. Este documento, escrito pelo Grupo de Macau da Resistência Timorense (GMRT), defendia uma espécie de referendo indirecto para o Território, onde primeiro se elegeria uma assembleia que, por sua vez, iria votar e decidir sobre o estatuto de Timor. Este projecto, que retomava os princípios já apresentados pelo advogado timorense Manuel Tilman - que tinha ligações ao GMRT em Hong Kong - num seminário sobre direitos

⁷⁶⁵ Macau representou ao longo destes anos um importante ponto de apoio à causa timorense. Nestes momentos de protesto estudantil timorenses funcionou como um entreposto solidário de apoio e de asilo para muitos jovens timorenses refugiados que depois seguem para Portugal.

humanos na Ásia, apostava numa aproximação à Indonésia, quer através de um Tratado de Livre associação com a Indonésia, quer através da necessidade de promover relações diplomáticas entre Portugal e a Indonésia. Estas ideias eram, de certo modo, ideias que podiam ter um melhor acolhimento na Indonésia. Sobretudo a ideia de estabelecer relações diplomáticas com Portugal, que sempre fora muita cara para Indonésia, uma vez que estava convencida que com a obtenção desse objectivo o problema internacional de Timor poderia ser ultrapassado.⁷⁶⁶ Precisamente por isso Portugal nunca se mostrou receptivo a esse relacionamento, pois seria contraditório com a sua posição de princípio. Portugal defendia uma solução justa e internacionalmente aceitável, com o recurso a uma livre escolha dos timorenses através de um referendo e, então, normalizaria as relações diplomáticas com a Indonésia. Aliás, Portugal referia sempre que nada tinha contra o povo e nação Indonésia, contrariamente ao regime autoritário e ao governo indonésio que mantinha uma política de perseguição e de aniquilamento do povo timorense em clara violação dos mais elementares direitos humanos, bem como em violação do direito internacional e das normas internacionais, com a qual Portugal nunca poderia concordar e pactuar.

Neste sentido, o estabelecimento de relações diplomáticas era claramente uma matéria sensível e assumida como tabu pelo lado português, da mesma forma que a autodeterminação era assumida como tabu pelo lado indonésio. E como, até a data, uma mudança da posição portuguesa implicaria uma mudança na posição indonésia, e nenhum dos lados queria deixar a sua posição de trincheira com receio de perder a batalha, as posições continuavam estáticas e as negociações não avançavam substancialmente de um ponto de vista bilateral.

Ora, esta situação de impasse viria a ter uma importante alteração na primeira e fundadora Cimeira Euro-Asiática (Asia-Europe Meeting ASEM)⁷⁶⁷ que teve lugar na

⁷⁶⁶ Com efeito, desde a ronda de Roma em 1993 que esta ideia tinha sido formulada por iniciativa Indonésia. Mais recentemente, na sexta ronda de negociações, em 8 de Julho de 1995, em Genebra, ainda com o ministro Durão Barroso, a aproximação bilateral é novamente lançada para cima da mesa de negociações pela Indonésia. Todavia, Portugal não permitiu que no comunicado final fosse introduzida mais do que uma leve referência à possibilidade de se estudar o assunto, num sinal claro de que Portugal nunca daria esse passo sem uma contrapartida e um avanço assinalável por parte da Indonésia que, aliás, nunca enunciou, quanto mais realizou qualquer proposta concreta.

⁷⁶⁷ Esta cimeira é o principal fórum para o diálogo entre a Europa e a Ásia e centra-se em três pilares fundamentais: o dialogo político; a segurança e a economia; a educação e a cultura. A ASEM é o principal canal multilateral de comunicação e diálogo entre a Ásia e a Europa a partir de 1996. A Comissão Europeia é um dos quatro coordenadores da ASEM, e deste modo ela é responsável pelo desenvolvimento e sustentação do processo institucional da ASEM. A ASEM envolve todos os principais países da Ásia e da Europa. Os seus 45 parceiros representam metade do PIB mundial, bem como cerca de 60% da população mundial e 60% do comércio global.

capital da Tailândia, Banguecoque, no início do mês Março. Com efeito, entre 27 de Fevereiro e 3 de Março a diplomacia portuguesa, bem como o seu Ministro dos Negócios Estrangeiros encontram-se em Banguecoque para preparar a cimeira Euro Asiática. Como sempre, Portugal tem na sua agenda a introdução da questão de Timor. Também, como sempre, do lado indonésio existe a preocupação de tentar controlar os estragos que qualquer manifestação ou discussão sobre Timor e a violação dos direitos humanos podesse trazer à conferência. Neste sentido, era recorrente a Indonésia nestas alturas aproximar-se de um dos grandes países europeus com quem tinha fortes interesses económicos para servir como intermediário para tentar apaziguar o ambiente, ou chegar a uma solução de compromisso. Desta vez tinha sido através da França por intermédio do seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, Herve Charette, que se propõe mediar o conflito entre Portugal e a Indonésia em troca de um pacto de silêncio sobre as questões controversas. Estamos em meados de Fevereiro, e como também era habitual, Portugal através do chefe da diplomacia portuguesa, Jaime Gama, recusa qualquer tipo de mediação. A posição de Portugal era sempre a de frisar que qualquer tipo de mediação “não oficial” fora da ONU era desnecessária em face do processo negocial oficial ao nível da ONU, sob os auspícios do seu Secretário-geral.

Na verdade, nos dias de preparação anteriores à realização da Conferência, que ocorreu nos dias 1 e 2 de Março de 1996, corriam rumores sobre a eventualidade das más relações entre Portugal e a Indonésia pudessem, de alguma forma, estragar o ambiente político e colocar entraves aos importantes acordos de cooperação que se queriam edificar e consolidar entre as duas grandes regiões. Neste quadro, um dia antes do início da conferência, os coordenadores da conferência, nomeadamente o primeiro ministro italiano, na qualidade de Presidente da União Europeia, secundado pelo representante da Tailândia, país anfitrião que presidia a conferência, preocupados com o insucesso da conferência devido a questão timorense, sugerem uma reunião bilateral entre Portugal e a Indonésia. Mais depressa e mais surpreendentemente do que se poderia adivinhar, o primeiro ministro português, António Guterres, tomou a iniciativa de se dirigir a Suharto, para lhe propôr a realização da reunião, que se efectuou logo de seguida e permitiu “uma conversa franca e aberta”⁷⁶⁸ entre os dois.

O encontro dá-se no final do jantar dos líderes dos países que participam na cimeira Ásia-Europa, no hotel onde estava hospedado o presidente Shuarto e durou

⁷⁶⁸ GUTERRES, António citado por *Agência Lusa*, Banguecoque, 29-02-96.

cerca de vinte minutos. Os dois líderes têm, pela primeira vez, uma conversa frente a frente e António Guterres de forma desenvolta toma a iniciativa e apresenta uma proposta de aproximação diplomática à Indonésia. A tão ansiada normalização diplomática com Portugal por parte da Indonésia poderia começar a iniciar-se através do estabelecimento de Secções de Interesses em embaixadas amigas de Lisboa e Jacarta. Em troca, o primeiro-ministro português, propõe a libertação de Xanana Gusmão e dos restantes presos políticos timorenses, bem como de garantias pelo respeito pelos direitos humanos em Timor. Após o encontro a sós, os ministros dos negócios estrangeiros português e indonésio, Gama e Alatas, juntam-se aos seus líderes onde são informados do conteúdo da conversa.

Logo depois, os governantes portugueses relatam por telefone o teor da conversa ao presidente da República Portuguesa, e seguidamente enviam uma carta informando o Secretário-geral da ONU, Boutros Gali.

Este inédito encontro entre os verdadeiros homens detentores do poder de decisão em Portugal e Indonésia marca uma mudança importante no processo negocial. Pela primeira vez, e ao mais alto nível, Portugal e a Indonésia introduzem uma hipótese nova e verdadeiramente significativa no processo negocial.

Esta era a estratégia do novo governo português liderado por António Guterres um político com grandes qualidades para a diplomacia e relações internacionais e fortemente motivado para introduzir dados novos que, de algum modo, pudessem desbloquear o impasse que se arrastava há dezenas de anos sobre a *questão substantiva* de Timor. Na opinião de António Guterres tratou-se de “uma iniciativa política forte da parte de Portugal, profundamente inovadora, e que nós estamos convencidos de que pode quebrar uma situação pantanosa que se vinha arrastando há muito tempo, sem que passos positivos de grande significado pudessem estar a ser dados em defesa dos interesses do povo de Timor-Leste.”⁷⁶⁹ Com efeito, esta iniciativa, para além de tudo mais, teve um impacto imediato importante na imprensa local e internacional. Nos dias seguintes a situação de Timor-Leste foi noticiada com algum destaque não só por ter sido um dos temas em foco na reunião das ONG⁷⁷⁰, mas também devido à determinação de António Guterres em levantar a questão timorense na cimeira da ASEM.

⁷⁶⁹ GUTERRES, António citado por *Agência Lusa*, Banguécoque, 29-02-96.

⁷⁷⁰ Na declaração final da reunião das ONG, as mais de 100 organizações participantes apelaram para que todos os governos com embaixadas em Jacarta pressionem a Indonésia sobre a situação dos Direitos Humanos em Timor-Leste. As ONG defendem, também, que os países com missões diplomáticas em

Do mesmo modo, o ministro dos negócios estrangeiros, Jaime Gama, procurava novas iniciativas que, de alguma forma, pudessem surpreender e quebrar o ritmo monótono e conservador das negociações. Por isso, toma a iniciativa de se predispor a uma deslocação à Indonésia para visitar Xanana Gusmão na cadeia de Cipiãg, ou ainda a iniciativa de se disponibilizar a ir à Áustria e juntar-se ao encontro Intra-timorense.

De facto, era importante tomar a iniciativa e introduzir novas estratégias no processo negocial mesmo que estas, à partida, contrariassem a linha de rumo pré definida por Portugal há muitos anos, como era o caso da possibilidade de reatamento diplomático. Com efeito, como já referimos, a ideia de troca de secções de interesses entre Portugal e a Indonésia era uma opção arriscada, pois a Indonésia poderia apresentá-la à comunidade internacional como uma vitória. Na óptica da Indonésia, o reatamento diplomático seria a prova da menorização do problema timorense e da contemporização portuguesa com a situação. Todavia, era fulcral correr esse risco que, em última análise, seria compensado através do agitar de águas das respostas da Indonésia às iniciativas portuguesas. Ou seja, Portugal arrisca toma a iniciativa, introduz novas propostas que vão necessitar de uma resposta da Indonésia, o processo sai da guerra de trincheiras, *movimenta-se* e obriga a Indonésia a dar provas de boa fé e a ser confrontada com o incumprimento das propostas acordadas. Claro que esta estratégia tinha os seus riscos e os primeiros eram, desde logo, as críticas e desconfianças dos movimentos de resistência timorense. Mas tudo somado foi um claro avanço o primeiro-ministro português ter conseguido falar directamente com o Presidente Suharto sobre Timor e colocar as suas propostas em cima da mesa. Até porque demonstrava que, afinal, Timor era um assunto passível de discussão, e não um caso encerrado sem discussão possível, como defendia tenazmente Ali Alatas.

Em Portugal Jorge Sampaio sucede a Mário Soares como Presidente da República após vencer as eleições de 14 de Janeiro de 1996 ao ex-primeiro ministro Cavaco e Silva. Portugal passa a ter um Presidente da República e um Primeiro-ministro da mesma família política o que dá um sinal de maturidade democrática, ao mesmo tempo que contribui para o reforço da sintonia estratégica na política externa portuguesa e do sentimento de obrigação normativa face a Timor. No dia 9 de Março no seu discurso de tomada de posse, em cerimónia solene na Assembleia da República, o novo Presidente da República, Jorge Sampaio, sublinha que “Portugal tem uma

Jakarta devem conceder asilo político aos timorenses que o solicitem, o que não aconteceu nos mais de 100 casos do género, ocorridos desde Julho de 1993.

responsabilidade histórica inalienável em relação a Timor- Leste e à comunidade timorense.”⁷⁷¹ Sampaio reafirma as ideias centrais da política externa portuguesa para Timor, contribuindo, deste modo, para a estabilidade estratégica dos objectivos de Portugal para Timor. Neste sentido, o novo presidente da república portuguesa defende que, “como potência administrante do território, Portugal tem um dever político claro perante a comunidade internacional: garantir a conclusão do processo de descolonização, com a realização de uma consulta livre, democrática e fiscalizada pelas Nações Unidas”, para que os timorenses possam finalmente “exercer, com dignidade, o seu direito à autodeterminação.”⁷⁷²

No dia 19 Março tem início em Burg Schlaining, na Áustria, o segundo encontro intra-timorenses, patrocinado pela ONU⁷⁷³. Este segundo encontro de três dias é mais uma oportunidade para as delegações de timorenses de várias sensibilidades do interior e da diáspora se encontrarem e trocarem pontos de vista. Convém contudo salientar que este segundo encontro, logo á partida sofre algumas limitações devido a ausências importantes. Com efeito, em Burg Schlaining estiveram ausentes o bispo Ximenes Belo, que se fez representar pelo vigário-geral de Díli, padre José António da Costa, e o *liurai* (régulo) de Atsabe, Guilherme Maria Gonçalves, que em 1995 surpreendeu os participantes no primeiro diálogo intra-timorenses ao defender a independência de Timor-Leste. De acordo com Ramos Horta a ausência do bispo Belo deveu-se a pressões do Vaticano. Já Guilherme Gonçalves, ex-Governador de Timor-Leste nomeado pela Indonésia e que era inicialmente considerado um adepto da integração, acusa directamente o governo de Jacarta de ter boicotado a sua ida a Burg Schlaining. Contactado na sua residência em Jacarta, o *liurai* Guilherme Maria Gonçalves manifesta-se inconformado por não ter viajado até à Áustria e defende que a independência é a única solução para Timor-Leste. Na sua opinião: “Um Timor independente, alinhado com Portugal e tendo o português como a língua oficial, esse é o

⁷⁷¹ SAMPAIO- Jorge - “Discurso de Tomada de posse” ,Lisboa: AR, 9 Março 1996.

⁷⁷² Ibidem.

⁷⁷³ O encontro intra-timorense desenvolve-se, na prática, com duas sessões separadas: uma oficial, organizada pelas Nações Unidas, decorria num castelo do século VII e outra, informal, à noite, no hotel onde ficavam os participantes. Deste modo, apesar de quase sempre não existir unanimidade nas declarações finais, o exercício do diálogo e da argumentação abria sempre espaço a dinâmicas de mudança. Por exemplo a questão substantiva da referência ao direito à autodeterminação volta a dividir os participantes na sessão oficial, mas à noite, após conversações no hotel, as principais divergências parecem ultrapassadas. Todavia, a resolução 37/30 da ONU (que reconhece o direito dos timorenses à autodeterminação e à independência) não será incluída no comunicado final, ao contrário do que aconteceu em 1995.

desejo do povo timorense”,⁷⁷⁴ garante o régulo de Atsabe, de 75 anos, ex-Governador de Timor e ex-apoiante da integração na Indonésia. Este exemplo é interessante pois mostra bem a dinâmica de mudança nas ideias dos próprios timorenses anteriormente pró-indonésia. Outro facto interessante é o de os jornalistas presentes em Burg Schlaining receberem uma declaração enviada “*algures de Timor*” - expressão muito usada pela diplomacia de resistência e que estava ligava a luta clandestina dos guerrilheiros em Timor - em que se apela para que os participantes na reunião “procurem os caminhos em direcção da paz tão almejada por todos nós”⁷⁷⁵. Esta declaração pretendia associar-se ao esforço de diálogo entre as várias tendências timorenses e sublinhar a mudança da actual política externa de Portuguesa face ao período crítico de 1974-75. Deste modo, a declaração de quatro páginas, sem assinaturas e datada de 11 de Março de 1996, sublinha a “solidariedade crescente” do povo português, apesar dos “desleixos” do Governo de Lisboa no “período turbulento de 1974-75”, quando Portugal saiu do território.⁷⁷⁶

Entretanto, no dia 20 de Março, o ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Jaime Gama, de visita à Alemanha, aborda com o seu homólogo Klaus Kinkel a questão de Timor-Leste, informando-o, nomeadamente, sobre o encontro intra-timorenses a decorrer na Áustria, com cujos participantes vai encontrar-se em Viena após a reunião. O ministro alemão Klaus Kinkel sublinha que, apesar das previsões em contrário, a questão timorense foi debatida na cimeira Ásia-Europa em Bangucoque e que ele próprio se insurgiu publicamente contra uma intervenção mais exaltada do ministro dos Negócios Estrangeiros indonésio, Ali Alatas.⁷⁷⁷ Apesar de muitas vezes estas declarações serem apenas de formalidade diplomática, a verdade é que a questão timorense era agora muito mais conhecida e fazia parte da agenda da diplomacia internacional, e que referi-la às autoridades indonésias já não era um tabu. Paciente e persistentemente, a política externa portuguesa ia abrindo alguns caminhos. Um desses caminhos, quiçá um dos mais importantes, era o de fortalecer o diálogo entre Portugal e os timorenses tentando demonstrar a todos - sobretudo aos hesitantes - que Portugal estava pronto para os apoiar, que Timor poderia contar com Portugal para os defender, Portugal seria o advogado principal de Timor na ONU. Por isso Portugal sempre achou muito importante o diálogo intra-timorense, pois esse diálogo só poderia reforçar o

⁷⁷⁴ Agência Lusa, Lisboa, 20-03-96.

⁷⁷⁵ Agência Lusa, Burg Schlaining, 19-03-96

⁷⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷⁷ Agência Lusa, Estugarda, 20-03-96.

próprio diálogo com Portugal e, em última análise reforçar a posição portuguesa de concluir o processo de descolonização através de um referendo de autodeterminação. Deste modo, Jaime Gama fez questão de se encontrar com todos os participantes do encontro, após a sua conclusão, em Viena. O ministro português recebeu em audiências separadas, as delegações presentes na reunião promovida pela ONU e prometeu que o governo português iria analisar atentamente as propostas para apoiar a Universidade de Timor-Leste e um futuro centro cultural em Díli.

A próxima ronda de negociações entre Portugal e a Indonésia decorre em Genebra a 27 de Junho. Mais uma vez, o ritual diplomático semestral cumpre-se e Ali Alatas, Jaime Gama e Boutros Gali reúnem-se para prosseguir o processo negocial relativo à situação de Timor. Todavia, a situação era agora diferente com Portugal a insistir nas propostas concretas apresentadas por Jaime Gama relativamente à sua visita a Xanana Gusmão e à proposta de António Guterres de estabelecimento de secções de interesses em contrapartida da libertação dos presos políticos timorenses e de medidas palpáveis relativamente ao cumprimento da melhoria da situação relativa aos direitos humanos em Timor. Portugal insiste, ainda, que a Indonésia dê satisfações sobre o compromisso assumido na declaração consensual conjunta aprovada no fim de Março na comissão dos Direitos Humanos da ONU, onde a Indonésia se comprometera com a instalação de um pólo do Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas no território timorense.

Como sempre o hábil ministro indonésio Alatas esquivou-se a responder em concreto e de forma directa às propostas portuguesas. Na realidade se no encontro com António Guterres em Bangucoque, Suharto tinha prometido que iria estudar a proposta do primeiro-ministro português, a verdade é que passados mais de três meses o ministro dos negócios estrangeiros não conseguiu dar uma resposta cabal a Portugal⁷⁷⁸. Isto apesar das notícias publicadas a 15 de Março no jornal *Kompas*, de Jacarta, segundo as quais o presidente Suharto admitiu que o líder timorense Xanana Gusmão e os seus companheiros poderiam ser libertados se os guerrilheiros da FRETILIN se rendessem.

⁷⁷⁸ Recorde-se que a libertação de Xanana Gusmão e dos seus companheiros, em troca da abertura de secções de interesses de Portugal e da Indonésia em embaixadas "amigas" em Lisboa e Jacarta, foi proposta ao presidente Suharto pelo primeiro-ministro António Guterres em 29 de Fevereiro, em Bangucoque, durante a cimeira Ásia-Europa. Na altura, Suharto aceitou que a proposta de António Guterres fosse discutida pelos ministros dos Negócios Estrangeiros de Portugal e da Indonésia, no âmbito das negociações entre os dois países sob os auspícios das Nações Unidas. De acordo com o testemunho de António Guterres: "não houve uma reacção globalmente negativa e houve abertura para a discussão da proposta no quadro institucional próprio". GUTERRES, António citado por *Agência Lusa*, Bangucoque, 29-02-96.

Segundo o jornal indonésio Suharto admitiu também que a eventual rendição dos guerrilheiros facilitará o restabelecimento das relações diplomáticas entre Portugal e a Indonésia. A posição do Presidente da República Indonésia foi anunciada no dia 14 pelo embaixador itinerante para Timor-Leste, Francisco Lopes da Cruz, à saída de uma audiência com Suharto, durante a qual foi discutida a próxima reunião intra-timorenses, na Áustria, acrescenta o jornal *Kompas*.⁷⁷⁹

Quanto à possibilidade de Jaime Gama se deslocar à Indonésia para visitar Xanana, Ali Alatas insiste nos subterfúgios processuais e não vai além de levantar a questão sobre qual o tipo de visto com que Jaime Gama entraria no território indonésio. A estratégia indonésia passava sempre pelo exercício de ganhar tempo, de se mostrar aparentemente flexível mas, na realidade, não dava nenhum passo substancial que inflectisse o rumo traçado; o rumo do facto consumado, de que Timor era parte integrante da República Indonésia.

O governo indonésio tinha uma visão do mundo estática face à problemática de Timor. A sua visão assentava na estratégia do congelamento do problema e baseava-se no pressuposto de que o tempo corria a seu favor e o desgaste ou desistência dos adversários era inelutável. Esta é, aliás, uma estratégia típica dos regimes não democráticos com a qual, curiosamente, Portugal tinha alguma experiência passada. Estamos a referir-nos, naturalmente, à política de *resistência* do Portugal autoritário em descolonizar, ou em sequer permitir equacionar planos alternativos, como a negociação ou a aceitação dos planos norte americanos para uma solução descolonizadora.⁷⁸⁰ Na realidade, para além do autoritarismo, existem outros factores comparativos entre o Portugal Salazarista e a Indonésia de Suharto. Desde logo, o facto dos seus líderes terem sido na sua época, respectivamente, dos ditadores que mais tempo permaneceram no poder.⁷⁸¹ Depois ambos ajudaram a construir e sedimentar uma ideologia de Estado Unitário. No Portugal Imperial o slogan era uma nação *ultramarina, pluricontinental e pluriracial*. Na Indonésia era a *Unidade na Diversidade*. Deste modo, da mesma forma que no Portugal imperial e autoritário existia uma visão essencialista do império ultramarino, que impunha a impossibilidade de descolonizar pois isso significaria o princípio do fim daquele Portugal, também a Indonésia defendia uma visão do mundo que negava a possibilidade de libertar Timor pois isso poria em

⁷⁷⁹ *Kompas* citado por *Agencia Lusa* 15 março de 1996.

⁷⁸⁰ MACQUEN, Norrie – *A Descolonização da África Portuguesa*. Mem Martins, Inquérito, 1998.

⁷⁸¹ Salazar como fundador e líder do Estado Novo entre 1933 e 1968 (36 anos). Suharto como fundador e líder da Nova Ordem entre 1966 e 1998 (32 anos).

causa a unidade territorial do estado Indonésio e abriria a porta a possíveis fragmentações territoriais⁷⁸² e ao fim do modelo unitário da *Negara Kesatuan Republik Indonésia* (NKRI).⁷⁸³

Todavia, como invariavelmente se demonstra, a história encontra sempre formas de ultrapassar as visões humanas sobre a política. Porque, na verdade, enquanto os decisores podem ter visões estáticas, a história está sempre em movimento e evolução constantes. Aliás, se existe algum segredo - que duvidamos que existe realmente - no sucesso da decisão política é a capacidade do decisor estar a acompanhar o seu tempo ou, então, um passo à frente, nunca atrás. E a Indonésia começava a ter sérias dificuldades em acompanhar o passo da história do seu tempo.

Com efeito, a sua política interna autoritária e a sua política externa não conforme com as normas internacionais começavam a dar sinais de erosão e queda.

Contrariamente, Portugal fazia questão de sublinhar a ascensão da sua imagem externa, nomeadamente da componente normativo-legítima da sua política externa, bem como do seu compromisso com os princípios e normas reguladoras da ordem internacional designadamente no seu empenhamento multilateral e na sua participação activa na organização das Nações Unidas. Deste modo, em Nova York no dia 27 de Setembro, no seu primeiro discurso perante a assembleia-geral como ministro dos estrangeiros do XII governo, Jaime Gama traça um quadro geral das ideias e objectivos da Política externa portuguesa. Numa clara estratégia de *soft power* – onde para além da questão de Timor se joga a candidatura de Portugal para o membro não permanente Conselho de Segurança para o biénio 1997/1998⁷⁸⁴ - Jaime Gama preocupa-se em projectar uma imagem externa de Portugal como um Estado universalista com presença em várias regiões geopolíticas e integrando vários espaços diplomáticos-institucionais, com um visão do mundo multilateral e empenhado na regulação da ordem internacional,

⁷⁸² Para além de questão de Timor, os principais desafios de separatismo regional do Estado unitário indonésio eram postos pelos movimentos independentistas no Ache e na Papuásia Ocidental antiga Irian Jaya.

⁷⁸³ República Unitária da Indonésia.

⁷⁸⁴ Esta candidatura é, por si só, ilustrativa do argumento de que a política externa portuguesa estava a efectuar um movimento de ascensão. Por outro lado, não podemos desligar a presença no Conselho de Segurança de uma maior influência de Portugal na questão timorense na ONU. O que de facto se veio a verificar mais tarde. Sobre a importância da projecção da imagem da política externa portuguesa na passagem de Portugal pelo Conselho de Segurança veja-se MONTEIRO, António, “Portugal no Conselho de Segurança: o Ano de 1997”, in *Política Internacional*, nº 17, 1998, pp. 73-91; MONTEIRO, António- “A Presença Portuguesa no Conselho de Segurança em 1997-1998”, in *Política Internacional*, nº 19, 1999, pp. 163-174; MONTEIRO, António - “A Experiência Portuguesa na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas”, in *Nação e Defesa*, nº 104, IDN, 2003, pp. 81-95

nomeadamente na reforma da ONU⁷⁸⁵, na defesa da Agenda para o Desenvolvimento e na promoção da Paz e protecção dos Direitos Humanos. Deste modo, podemos descortinar no seu discurso várias ideias-chave que reforçam a construção e percepção de Portugal como um Estado com uma imagem e prestígio internacional em ascensão. Em primeiro lugar, Jaime Gama faz questão de sublinhar a qualidade simultânea de Portugal como Estado Europeu e como Estado que representa a Comunidade de Estados de Língua Portuguesa (CPLP). Em segundo lugar, sublinha o comportamento exemplar, e de acordo com as normas, de Portugal relativamente a vários acordos e regimes internacionais no quadro do sistema das Nações Unidas.⁷⁸⁶ Jaime Gama chama a atenção para o facto de, na área da manutenção da paz e da segurança internacional, Portugal ter forças na Bósnia e Angola e ainda responsabilidades de comando no Sara Ocidental. Mais, Portugal é, ao momento, o sexto país da União europeia em número de efectivos das operações de manutenção da Paz da ONU e o nono do grupo ocidental. Ainda no âmbito das Nações Unidas, o ministro português Gama destaca duas áreas fundamentais: “o meio ambiente e os direitos humanos”.⁷⁸⁷ Relativamente ao meio ambiente, Jaime Gama destaca a especificidade de Portugal ser um Estado marítimo que integra dois arquipélagos e, por isso, ser um Estado com especial sensibilidade para as questões ligadas ao mar. Neste sentido, faz questão de lembrar o papel decisivo de Portugal na proclamação pela 49ª Assembleia Geral do ano de 1998 como o Ano internacional dos Oceanos e da realização em Lisboa da Expo 98 subordinada a essa temática. Relativamente aos Direitos Humanos, Jaime Gama sublinha que: “A defesa e a promoção dos Direitos Humanos é uma das preocupações principais da política externa portuguesa”.⁷⁸⁸ Para logo de seguida reiterar que a questão de Timor leste e “os abusos sistemáticos dos direitos humanos que continuam a prevalecer naquele território”⁷⁸⁹ só poderá ter uma solução política e diplomática; “uma solução justa

⁷⁸⁵ Numa demonstração de espírito multilateral e de cooperação para solucionar as debilidades financeiras da ONU, Portugal aumentou voluntariamente a sua contribuição para o orçamento das operações de Paz, passando do grupo C para o grupo B na tabela de contribuições financeiras. Isto significou um aumento considerável, pois traduziu-se na multiplicação por cinco do valor da contribuição inicial.

⁷⁸⁶ No que diz respeito á manutenção da paz, Gama sublinha a cooperação entre a ONU, a Nato a UEO, OSCE e a EU no território da ex Jugoslávia, tudo organizações que Portugal faz parte e onde participa activamente. Gama sublinha a posição portuguesa relativa a adopção do Tratado para a Proibição Total das Experiências Nucleares, bem como a ratificação da Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas. Faz também referência ao esforço português para brevemente ratificar a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

⁷⁸⁷ GAMA, Jaime – “Discurso na 51ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas”, Nova York, 27 de Setembro de 1996, in *A política externa Portuguesa 1995-1999*. Lisboa: MNE, 2001, p.212.

⁷⁸⁸ Ibidem , p.213.

⁷⁸⁹ Ibidem.

global e internacionalmente aceite”⁷⁹⁰ de acordo com o direito internacional, com o respeito pelos direitos do povo timorense através do inalienável direito a sua autodeterminação.

Deste modo, e apesar de reconhecer a lentidão do processo diplomático e as dificuldades na negociação entre Portugal e a indonésia quanto à questão de fundo, Jaime Gama afirma continuar empenhado em encontrar uma solução no quadro da ONU. Ou seja, no cumprimento do direito internacional, da Carta e das resoluções da ONU, no sentido de se concluir o natural e indispensável processo de descolonização de Timor-leste.

Finalmente, regista com agrado “o crescente apoio que esta questão tem vindo a receber da comunidade internacional”.⁷⁹¹ E este é que é o ponto fulcral. Com efeito, para além de uma efectiva ampliação da imagem externa de Portugal, com a consequente maximização dos argumentos normativo-legítimos da política externa portuguesa, é no quadro do ambiente internacional que se operam as maiores e mais positivas mudanças. Na verdade, é a primeira vez que um ministro dos negócios estrangeiros português chega à Assembleia-geral da ONU com um conjunto significativo de trunfos diplomáticos internacionais de apoio a Timor, e que Jaime Gama faz questão de salientar. Assim, ao nível da União europeia, existem as várias resoluções do Parlamento Europeu, e sobretudo a Posição Comum adoptada por quinze Estados membros da União europeia⁷⁹² a que se associaram outros catorze estados europeus. Também ao nível da Cimeira Ibero-americana, a declaração de apoio a uma solução justa global e internacionalmente aceitável por vinte e um Chefes de Estado e de Governo, eram um sinal claro que o ambiente político estava a mudar de sentido. A distanciar-se da posição da Indonésia e a aproximar-se da posição portuguesa.

Deste modo, talvez tenha sido essa percepção que fez com que Jaime Gama recusasse a ideia defendida pelos líderes da resistência timorense de mudança de estratégia. Recorde-se que nesta altura a resistência timorense defendeu uma estratégia de “guerra total” contra a Indonésia que passava por sujeitar a questão timorense a uma votação na Assembleia-geral da ONU. Esta posição defendida por Ramos Horta com o apoio da UDT e da FRETILIN, resultou da frustração com o impasse da última ronda de

⁷⁹⁰ Ibidem.

⁷⁹¹ Ibidem.

⁷⁹² Pela primeira vez, e apesar das obstruções britânicas, Portugal consegue fazer passar uma *Posição Comum* da União Europeia relativamente à questão timorense. Cf. *Common Position*, 25 June 1996, No. 96/407 CFSP, *Official Journal of the European Union*, L168/2 July 1996.

negociações, mas o ministro português com a sua habitual racionalidade conseguiu acalmar os ânimos. Mais uma vez, existiram pontos de vista diferentes, a diplomacia não oficial da resistência defendia uma estratégia mais arriscada, enquanto a diplomacia oficial portuguesa defendia uma estratégia mais calculista. No final do dia Jaime Gama conseguiu convencer a resistência timorense que a estratégia portuguesa seria a mais acertada, pois este não era o momento para introduzir novos elementos que pudessem perturbar o rumo traçado. Em sua opinião, a estratégia traçada, de negociação diplomática na ONU juntamente com a associação do diálogo intra-timorense, seria para continuar a desenvolver e aprofundar. O objectivo era conseguir obter apoios crescentes à posição portuguesa que tinha a razão normativa do seu lado e que começava a conseguir demonstrar que afinal o tempo corria a favor de Portugal e de Timor e não a favor da Indonésia. Hoje podemos dizer que percepção do ministro português veio a demonstrar-se a mais correcta.

4.4. O factor Prémio Nobel

Subitamente, no dia 11 de Outubro, chega a notícia da Noruega que o prémio Nobel da paz foi atribuído aos timorenses Ramos Horta e Ximenes Belo; "for their work toward a just and peaceful solution to the conflict in East Timor."⁷⁹³

Nesta fase nada poderia ser melhor do que esta notícia para a causa de Timor. O prémio Nobel era a grande prova da razão normativa que assistia à questão timorense e era o melhor meio de, definitivamente, internacionalizar Timor na agenda mediática e política internacional. De repente um problema internacional relativamente insignificante, num pequeno e isolado território, passou a ser notícia relevante em todo o mundo. A revista *Time*⁷⁹⁴ intitulava sugestivamente o seu artigo com um *Prize before Peace* e dava ênfase ao comunicado do Comité do Nobel que de uma forma clara formulava a solução para a questão timorense ao afirmar o seguinte: "The Nobel Committee hopes that this award will spur efforts to find a diplomatic solution to the conflict in East Timor based on the people's right to self-determination."⁷⁹⁵ Neste artigo a *Time* cita também Ramos Horta que está disposto a oferecer uma ramo de oliveira à

⁷⁹³ *Reuters*, Oslo, 11-10 96.

⁷⁹⁴ SPAETH, Anthony, Michael Creadon - "*Prize before Peace*", in *Time International* (South Pacific Edition); 21/10/1996, nº 43, p. 40.

⁷⁹⁵ Citado em *Time* *ibid*.

Indonésia e encetar um diálogo negocial com a Indonésia sem pré condições sob os auspícios da ONU. O que de todo parece impossível pois a reacção indonésia - para além de desapontada e de tentar ofuscar a importância do prémio - é a de afirmar, através de um porta voz do Ministério dos Negócios Estrangeiros, que lamenta que: “a political opportunist has received the prize.”⁷⁹⁶

O New York Times escrevia na sua primeira página que dois timorenses ganharam o prémio Nobel da Paz “for their work to end years of violent oppression in East Timor, a former Portuguese colony that was invaded and annexed by Indonesia in the 1970's”.⁷⁹⁷ No artigo de desenvolvimento assinado por Philip Shenon o jornal americano sublinha que o prémio significou um ataque directo à Indonésia pois o Comité do Nobel fez questão de acusar o governo Indonésio de “systematically oppressing the people” de Timor-leste.⁷⁹⁸

Em Portugal mais uma vez uma forte vaga de comoção e de solidariedade para com o povo de Timor-leste varre o país de norte a sul. Do governo aos partidos políticos, da Igreja à Comunicação Social, das Associações Cívicas ao comum cidadão, tudo e todos, quase sem excepção, rejubilam com o prémio Nobel atribuído aos defensores da causa timorense. O mais alto magistrado da nação, o Presidente da República Jorge Sampaio reage a notícia prontamente e no Porto, em conferência considera que o Prémio Nobel da Paz atribuído a D. Ximenes Belo e a Ramos Horta “é muito importante ao nível internacional, numa perspectiva de sensibilização da opinião pública no âmbito das conversações actualmente em curso (...)” e que “(...) estimulará os esforços para encontrar uma solução diplomática para o conflito de Timor e o seu direito à autodeterminação”.⁷⁹⁹ O Presidente da República portuguesa sublinha o impacto que o Prémio Nobel terá na opinião pública internacional. Na sua opinião, a causa timorense é “uma causa internacional cuja visibilidade cresceu com a atribuição deste prémio”.⁸⁰⁰

Em directo para a cadeia norte-americana CNN, Jorge Sampaio sublinha que “é agora claro que esta decisão da academia norueguesa traz para a cena internacional esta importante causa”.⁸⁰¹ Sampaio faz questão de salientar a natureza internacional da

⁷⁹⁶ Citado em Ibidem.

⁷⁹⁷ *New York Times*, 12-10-96, p.1.

⁷⁹⁸ SHENON, Philip - “Timorese Bishop and Exile Given Nobel Peace Prize”, in *New York Times*; 10-12-96, p. 6.

⁷⁹⁹ *Agência Lusa*, Porto 11-10-96

⁸⁰⁰ Ibidem.

⁸⁰¹ Ibidem.

questão timorense e afirma que este dia “é também um grande dia para a comunidade internacional que, na sua grande maioria, quer ver este problema solucionado”.⁸⁰² Jorge Sampaio aproveita ainda para passar a mensagem da ideia estratégica da política externa portuguesa para Timor, ou seja, de uma solução de autodeterminação democraticamente escolhida pelos timorenses. Neste quadro, sublinha que o Nobel é mais um passo importante para se encontrar uma solução internacionalmente aceitável para o problema e faz votos para que os “timorenses possam, em breve, escolher livremente o seu futuro.”⁸⁰³ Ao longo do dia, o Presidente da República fez questão de enviar mensagens pessoais aos dois laureados e de falar pessoalmente com José Ramos Horta. Jorge Sampaio leu ainda uma mensagem pela RTP-Internacional e pela RDP-Internacional, as duas estações portuguesas que conseguiam ser escutadas em Timor-Leste, onde mais uma vez reafirmou a vontade portuguesa de ajudar o povo timorense a concluir o seu processo de autodeterminação.

Em Lisboa, o Primeiro-Ministro, António Guterres, envia telegramas de felicitações a D. Ximenes Belo e a Ramos Horta e, numa declaração à imprensa, afirma que a decisão do Comité Nobel constitui um motivo de “grande alegria para Timor-Leste e para Portugal” e “(...) um estímulo para todos aqueles que, pelo Mundo, mantêm viva a luta pelo reconhecimento do direito à autodeterminação, liberdade e democracia do Povo de Timor-Leste”.⁸⁰⁴

A Assembleia da República aprova, por unanimidade e aclamação, um voto de congratulação e reconhecimento pela atribuição do Prémio Nobel da Paz a D. Ximenes Belo e a José Ramos Horta. No documento apresentado pelo Presidente da AR, Almeida Santos, e subscrito por deputados de todas as bancadas, afirma-se que atribuição do Nobel “(...) ressalta a implícita condenação da ocupação do território pelas forças da Indonésia, do genocídio continuado e da reiterada violação dos mais sagrados direitos humanos, perpetrados pelo invasor”.⁸⁰⁵

Nos Açores, em Ponta Delgada, o ministro dos Negócios Estrangeiros, Jaime Gama, afirma que a decisão do Comité Nobel “projecta significativamente a causa de Timor” e “(...)confirma a razão de ser do apoio que Portugal tem dado” à causa timorense.⁸⁰⁶

⁸⁰² Ibidem.

⁸⁰³ Ibidem.

⁸⁰⁴ *Agência Lusa*, Lisboa, 11.10-96.

⁸⁰⁵ *Agência Lusa*, Lisboa, 11.10-96.

⁸⁰⁶ *Agência Lusa*, Ponta Delgada, 11.10-96.

Em Genebra, Mário Soares manifesta-se “satisfeitíssimo e radiante” pela atribuição do Prémio Nobel da Paz a D. Ximenes Belo e a Ramos Horta e considera que a atribuição do prémio é “importantíssima” para a causa de Timor-Leste.⁸⁰⁷

Em Jacarta, o governo Indonésio manifesta a sua surpresa e consternação pela atribuição do Prémio Nobel da Paz ao bispo D. Ximenes Belo e, sobretudo, a José Ramos Horta. Ghaffar Fadyl, porta-voz do Ministério dos Negócios Estrangeiros indonésio (DEPLU), afirma: “Estamos muito surpreendidos e lamentamos que uma instituição tão reputada possa galardoar uma pessoa como Ramos Horta, que está claramente envolvido na incitação e manipulação do povo de Timor-Leste para se separar da República unitária da Indonésia”⁸⁰⁸.

Em Nova Iorque, a 11 de Outubro, o Secretário Geral da ONU junta-se aos líderes portugueses e emite um comunicado onde dá os parabéns ao Bispo Ximenes Belo e a Ramos Horta.⁸⁰⁹

No dia seguinte Portugal acorda com O Nobel da Paz como tema principal na primeira página de todos os diários e semanários de Lisboa e Porto,⁸¹⁰ ocupando por inteiro a capa do *Público* e do *Diário de Notícias*. “E depois do Nobel a paz?”⁸¹¹, pergunta o *Diário de Notícias*, enquanto o *Público*, fazia uma única manchete na sua capa onde se lia “A Bênção do Nobel.”⁸¹² O principal jornal do Porto, *Jornal de Notícias* destaca que: “Nobel da Paz dá força a Timor”, e “Prémio da academia é uma bomba no regime indonésio”, sublinhando também as declarações de “Ramos Horta: distinção deveria ter ido para Xanana Gusmão”⁸¹³. O semanário de referência, *Expresso*, divulga declarações de Ximenes Belo, em que o bispo considera que “Ramos Horta merece o Nobel mais do que eu”, justificando o prelado que Horta “tem mantido vivo, a nível internacional, o problema de Timor”.⁸¹⁴

⁸⁰⁷ Agência Lusa, Genebra, 11.10-96.

⁸⁰⁸ Agência Lusa, Jacarta, 11.10-96.

⁸⁰⁹ Agência Lusa, NY, 11.10-96.

⁸¹⁰ O Nobel da Paz é ainda noticiado com destaque pelo *Diário de Coimbra*, *Diário as Beiras*, *Diário Regional Aveiro - Viseu*, *Correio dos Açores*, *Açoriano Oriental*, *Diário Insular*, *Diário de Notícias da Madeira*, *Jornal da Madeira* e *Macau Hoje*. Ao nível internacional O assunto é também noticiado com destaque pelos jornais espanhóis *El País*, *El Mundo* e *ABC*, pelos franceses *Le Monde*, *L'Humanité*, *Libération* e *Figaro*, pelos britânicos *The Times*, *Financial Times*, *The Daily Telegraph* e *Evening Standard* e pelos norte-americanos *The Washington Post* e *The Washington Times*, além de ter merecido a atenção de numerosas televisões e rádios de todo o mundo, incluindo a CNN.

⁸¹¹ *Diário de Notícias*, 12-10-96, p.1

⁸¹² *Público*, 12-10-96, p.1

⁸¹³ *Jornal de Notícias*, 12-10-96, p.1-3.

⁸¹⁴ *Expresso*, 12-10-96, p.1-4.

Numa aparente estratégia concertada, surgem as primeiras reacções oficiais por parte das autoridades indonésias. Logo no dia 12 de Outubro em Nova Iorque, o embaixador Nugroho Wirnumurti, representante permanente da Indonésia nas Nações Unidas, garante que Jacarta não mudará a política que tem seguido em relação a Timor-Leste por causa do Prémio Nobel. Citado pela agência oficial Indonésia, Nugroho Wisnumurti, numa estratégia de negação tão natural como fatal, afirma que “a Indonésia provou que nunca cede a pressões no caso de Timor-Leste. Quanto mais forte é a pressão, mais duros nos tornamos”.⁸¹⁵ No seguimento desta reacção a Indonésia enviou às missões permanentes dos países acreditados junto das organizações internacionais, em Genebra e Nova Iorque, cópia de uma carta do Governador de Timor-Leste sobre a atribuição do Nobel da Paz. A cópia da carta de Abílio Osório Soares foi recebida em todas as representações permanentes, à excepção das portuguesas. A carta em causa, datada de 17 de Outubro, foi enviada por Abílio Osório Soares ao presidente do Comité Nobel. Na missiva, o Governador nomeado por Jacarta critica a escolha de D. Ximenes Belo e sobretudo de José Ramos Horta por, na sua opinião, este estar envolvido em actividades políticas altamente censuráveis.

Todavia, apesar da reacção oficial do Governador, em Timor a notícia é recebida em delírio por parte dos timorenses e sucedem-se as manifestações um pouco por todo o território. Com efeito, ao longo dessa semana várias demonstrações de contentamento e apoio à vitória do Premio Nobel são realizadas em Díli e Bacau. Numa estratégia de controlo de danos a Indonésia tudo faz para minimizar o impacto do Prémio Nobel. Neste sentido, no dia 20 de Novembro, as autoridades indonésias revogam a permissão de vinte jornalistas estrangeiros acreditados em Jacarta, do Japão, Austrália, Reino Unido, Irlanda do Norte, Alemanha, França, e Hong Kong, viajarem para Timor para fazerem a cobertura da conferência de imprensa a realizar pelo bispo Ximenes Belo. Ainda na Indonésia chega a notícia que, no dia 22 de Novembro, o Partido do Povo Democrático, um partido da oposição democrática não reconhecido pelo governo indonésio, faz um apelo aos líderes governamentais indonésios para que retirem as forças militares de Timor e que realizem um referendo para definir o futuro do estatuto do território timorense.⁸¹⁶ O que mais uma vez vem demonstrar a importância do contágio entre os movimentos democráticos timorenses e indonésios.

⁸¹⁵ ANTARA, NY, 12-10-96.

⁸¹⁶ *Reuteurs*, Jacarta, 22-10-99

Nos Estados Unidos, no dia 18 de Novembro, 15 Senadores norte-americanos endereçam uma carta ao Presidente Bill Clinton, onde expressam as suas reocupações sobre as contínuas violações dos Direitos Humanos pelo governo indonésio em Timor-leste e instam o Presidente norte-americano a levantar “the issue of a United Nations-sponsored self-determination referendum for the people of East Timor”⁸¹⁷ junto do Presidente da Indonésia na próxima Conferência da ASEAN em Manila.

Em visita oficial à Austrália o presidennde norte-americano, Bill Clinton, refere não ter ainda tomado uma posição em relação a um possível referendo no território ocupado pela Indonésia. Todavia, no dia 20 de Novembro, em Cambera, Bill Clinton durante uma conferência de imprensa conjunta com o primeiro-ministro australiano, John Howard, afirma o seguinte: “Estou preocupado com a questão de Timor-Leste desde a primeira vez que ouvi falar do assunto”.⁸¹⁸ Para, finalmente, sintetizar a nova abordagem americana relativamente a Timor. De acordo com Bill Clinton, “Os Estados Unidos, apesar de manterem relações construtivas e amigáveis com a Indonésia, alteraram a política de exportações de armamento, tentando não enviar armas que possam vir a ser usadas para atacar revoluções civis internas ou oprimir os direitos humanos em qualquer país”.⁸¹⁹

Em Díli, no dia 25 de Novembro cerca de 400 estudantes pró-independência manifestam-se junto da diocese Católica de Díli, onde o Bispo Ximenes Belo efectua a sua conferência de imprensa sobre o prémio Nobel. No dia 6 de Dezembro o Bispo Belo parte para Jacarta em direcção a Oslo, Noruega. A antecipação da partida do Bispo apanhou muitos timorenses de surpresa, pois tinha sido anunciado que D. Ximenes Belo só seguiria para Oslo no dia 7 de Dezembro, via Bali, sem passar por Jacarta. A população de Díli contava deslocar-se ao aeroporto para se despedir de D. Ximenes Belo. Deste modo, numa manobra de antecipação a que pode não ser alheia a pressão indonésia, os timorenses não puderam manifestar o seu apoio na despedida de Díli com a partida antecipada do prelado para Jacarta.

Em Lisboa começa, no dia 2 de Dezembro, a cimeira da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). À margem da cimeira, o Presidente da República, Jorge Sampaio, recebe em audiência o vice-presidente dos Estados Unidos, Al Gore, e aproveita para alertar para as questões de violação dos Direitos Humanos e

⁸¹⁷ *Reuters*, 18-10-96.

⁸¹⁸ *Agência Lusa*, Camberra, 20-10-96.

⁸¹⁹ *Agência Lusa*, Camberra, 20-10-96.

da identidade cultural em Timor-Leste. O presidente Sampaio sublinha ao vice-presidente norte-americano Al Gore que não tem havido avanços significativos em relação à causa de Timor-Leste, muito por culpa da posição estática e de resistência indonésia e o vice-presidente norte-americano elogia Portugal pela sua persistência neste caso.⁸²⁰ Este sentimento expresso pelo vice-presidente americano, ainda que contextualizado pela linguagem diplomática, vem, em todo o caso, expressar o respeito e prestígio crescente da política externa de Portugal ao defender as ideias e normas dos Direitos Humanos. No dia seguinte, 3 de Dezembro, num encontro igualmente à margem da cimeira da OSCE, o Primeiro-Ministro português, António Guterres, e o Secretário de Estado do Vaticano, Angelo Sodano abordam o empenho de Portugal no apoio da União Europeia a Timor e à diocese de Díli.⁸²¹

Já em Oslo, no dia 7 de Dezembro, fica-se a saber que a próxima ronda de negociações entre Portugal e a Indonésia sobre Timor-Leste marcada para 21 de Dezembro deverá ser adiada. De acordo com um elemento da resistência, o embaixador Rui Quartin Santos - responsável pelo dossier de Timor no MNE português - comunicou a José Ramos Horta que o encontro deverá ser adiado por não existirem condições propícias para o desenvolvimento das negociações.⁸²² Com efeito, as diplomacias portuguesa e indonésia estiveram desde o princípio do ano empenhadas com actividades no Conselho de Segurança da ONU, ao que se juntou a não reeleição do secretário geral Boutros Gali, pelo que não dispuseram de tempo suficiente para preparar a próxima ronda de conversações.⁸²³ Neste contexto, recorde-se que Portugal candidatou-se, e conseguiu ser admitido, para o biénio 97/98, como membro não permanente do Conselho de Segurança, enquanto que a Indonésia, defendeu sem sucesso a candidatura da Austrália em alternativa à portuguesa. O que mais uma vez revela as trajectórias diplomáticas dos dois Estados, Portugal em ascensão, a indonésia em queda relativa. O que não significa, bem pelo contrário, que a Indonésia estivesse desatenta e abrandasse

⁸²⁰ *Agência Lusa*, Lisboa, 2-12-96

⁸²¹ *Agência Lusa*, Lisboa, 3-12-96

⁸²² *Agência Lusa*, Oslo, 7-12-96.

⁸²³ Todavia, logo no dia seguinte, 9 de Dezembro, uma fonte do Ministério dos Negócios Estrangeiros nega o adiamento da próxima ronda de conversações entre Portugal e a Indonésia sobre Timor-Leste. “Nada nos faz crer que haja alterações” na data do encontro entre Jaime Gama e Ali Alatas, diz a fonte, contrariando assim informações da resistência timorense. No entanto, a mesma fonte admite que o processo de eleição do novo Secretário-Geral da ONU poderá levar à alteração da data do encontro Gama-Alatas, embora nada esteja decidido nesse sentido, e faz questão de frisar que qualquer adiamento nunca ocorrerá por falta de preparação da reunião - argumento utilizado pela resistência timorense para explicar o adiamento - pois “está tudo preparado para o encontro”, acrescenta a fonte do MNE português. *Agência Lusa*, Lisboa, 9-12-96

a sua pressão diplomática de controlo de danos. Com efeito, desde que o Prémio Nobel da Paz foi atribuído que a Indonésia aumentou o controle e pressão sobre os timorenses e muito particularmente sobre o Bispo Ximenes Belo. Com efeito, quer ainda em Díli, quer na sua viagem, quer ainda durante a sua estadia em Oslo, foi visível a pressão indonésia e o condicionamento da liberdade de expressão e de circulação do Bispo Ximenes Belo. A já referida antecipação da viagem, a impossibilidade de se deslocar a Portugal e ao Parlamento Europeu, a alteração do programa oficial que previa a realização, no dia 9, de uma conferência de imprensa conjunta dos dois laureados, - que deixou de acontecer para que D. Ximenes Belo respondesse às questões dos jornalistas em separado - são bem reveladoras desta estratégia de condicionamento levada a cabo pela Indonésia.⁸²⁴

Mais, o ministro dos Negócios Estrangeiros indonésio, Ali Alatas, intervindo no Parlamento Indonésio, refere que o embaixador da Indonésia não vai comparecer à cerimónia, como é habitual, porque “seria politicamente embaraçoso caso Ramos Horta decidisse”⁸²⁵ atacar o governo indonésio no seu discurso. Em contraponto Alatas anuncia, no entanto, que o embaixador vai organizar uma festa de homenagem a D. Ximenes Belo na embaixada indonésia em Oslo.⁸²⁶ Esta estratégia de diabolizar a resistência timorense, nomeadamente Ramos Horta, e de tentar domesticar a Igreja católica em Timor, nomeadamente o Bispo Belo através de um jogo de sombras de ameaças e incentivos sempre fez parte do comportamento das autoridades indonésias. Neste jogo era frequente, por exemplo, o surgimento de campanhas de desinformação sobre a Igreja católica timorense no sentido de esta defender teses conciliatórias com a anexação indonésia.⁸²⁷ Todavia, e apesar de todos os constrangimentos, Ximenes Belo

⁸²⁴ De acordo com Ramos Horta as pressões sobre D. Ximenes Belo foram exercidas pelo ministro dos Negócios Estrangeiros da Indonésia, Ali Alatas, antes do Bispo embarcar em Jacarta para Oslo. Alatas terá advertido “muito formalmente” o bispo de que não deveria aparecer publicamente junto de Ramos Horta, nem fazer declarações públicas contra a Indonésia. Não deveria, igualmente, visitar Lisboa ou Bruxelas, para onde foi convidado pelo Parlamento Europeu. Segundo Ramos Horta, o Bispo poderia ser impedido de regressar a Timor-Leste, caso não cumprisse as determinações indonésias. Citado pela *Agência Lusa*, Oslo, 8-12-96

⁸²⁵ *Agência Lusa*, Jacarta, 5-12-96.

⁸²⁶ *Ibidem*.

⁸²⁷ O que não significa que a Igreja Católica no seu todo, nomeadamente o Vaticano sempre tivesse tido uma posição clara e firme em favor da autodeterminação. Contrariamente o Bispo Ximenes Belo logo após a sua nomeação como bispo de Díli, enviou em Fevereiro de 1989, uma carta privada ao Secretário-Geral das Nações Unidas, Javier Perez de Cuellar, reiterando o seu apoio à autodeterminação. O mesmo acontecendo em cartas enviadas ao Presidente da república de Portugal e ao Papa. Nessa carta Ximenes Belo exortava o Secretário-Geral a ir mais longe do que os simples contactos com Portugal e com a Indonésia e a consultar directamente o povo timorense, através de um referendo. Mais, o bispo declarava que rejeitava explicitamente a alegação da Indonésia, de que Timor-Leste tinha exercido plenamente o seu direito à autodeterminação e sugeria também que as afirmações dos partidos políticos timorenses

sempre teve um talento especial para, neste jogo indonésio, conseguir conciliar a coragem e o sentido de oportunidade diplomática.⁸²⁸

Finalmente, no dia 10 de Dezembro, em Oslo, perante os Reis da Noruega e numa plateia que integra diversos chefes de Estado e de Governo, incluindo o presidente Jorge Sampaio e o primeiro-ministro António Guterres, bem como personalidades políticas portuguesas como o Governador de Macau, Rocha Vieira⁸²⁹, o ex-presidente Ramalho Eanes⁸³⁰ ou Freitas do Amaral⁸³¹, realiza-se a cerimónia da entrega do prémio Nobel na Câmara Municipal de Oslo. A cerimónia foi seguida em directo por milhões de telespectadores, incluindo a população de Timor, que acompanha o acontecimento através das transmissões da RTP internacional e da Antena Um.

sobre o estatuto deste território, também não eram completamente válidas. Veja-se Relatório CARV, cap.7, p. 77. Na verdade, com as excepções claras da Igreja portuguesa, bem como de algumas congregações católicas especialmente vocacionadas para a defesa dos Direitos Humanos, o Vaticano sempre teve uma política oficial de reserva pública no apoio à causa timorense. Todavia, convém mencionar que, apesar das pressões indonésias, o Vaticano nunca integrou a Igreja de Timor na Igreja indonésia e o Papa João Paulo II foi o único chefe de Estado a visitar o território durante a ocupação, num momento que se tornou marcante para os timorenses.

⁸²⁸ Para uma visão global sobre a importância do papel de Ximenes Belo na questão timorense veja-se Arnold Kohen - *From the Place of the Dead: Bishop Belo and the Struggle for East Timor*. Oxford, Lion Publishing, 1999.

⁸²⁹ Rocha Vieira foi convidado pelo Comité Nobel que, deste modo, reconhece as importantes iniciativas que têm sido desenvolvidas pelo Governo de Macau a favor dos refugiados timorenses. O afluxo de refugiados de Timor-Leste a Macau intensificou-se a partir do massacre de Santa Cruz, em 12 de Novembro de 1991, e desde então já passaram pelo território sob Administração portuguesa cerca de 500 timorenses. De acordo com o padre timorense Francisco Fernandes, dos cerca de 500 refugiados que chegaram a Macau nos últimos cinco anos, mais de 200 viajaram para Portugal e 90 para a Austrália com o apoio do Governo macaense e muitos outros foram entretanto integrados na sociedade local, onde encontraram trabalho. Em Dezembro de 1996, existiam cerca de 70 timorenses alojados no centro de refugiados da Ilha Verde, pertencente ao Instituto de Acção Social de Macau. Os refugiados de Timor-Leste recebem também apoios do Governo de Macau, através dos Serviços de Educação e Juventude, para a aprendizagem da Língua Portuguesa e para a frequência de cursos do ensino superior. O bispo D. Ximenes Belo visitou Macau no final de Maio e foi recebido pelo governador Rocha Vieira, que manifestou ao prelado a intenção do Governo local de auxiliar a diocese de Díli na construção do novo seminário maior de Timor-Leste. Veja-se o *Jornal Macau Hoje*, 2-12-96.

⁸³⁰ O Presidente Jorge Sampaio fez questão de convidar os seus antecessores, Mário Soares e Ramalho Eanes. Todavia, Mário Soares não compareceu na cerimónia, aparentemente adoentado, mas fez questão de saudar entusiasticamente o acontecimento e os laureados. Resta saber se o convite feito por Jorge Sampaio que incluía uma viagem no avião presidencial com o Ramalho Eanes o poria ainda mais doente...

⁸³¹ Ex- ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal e ex Presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas, Freitas do Amaral em declarações após a cerimónia afirma a sua convicção sobre a irreversibilidade do processo de autodeterminação de Timor. Em sua opinião “muita coisa vai mudar (...) O Prémio Nobel tem um significado muito grande. É uma força inimaginável a nível internacional”. Freitas do Amaral recorda que “há 15 anos, quando eu era ministro dos Negócios Estrangeiros, ninguém conhecia a situação timorense. Ninguém falava em Timor-Leste. Hoje é muito diferente. A questão está na agenda internacional.” Todavia, insiste que a autodeterminação não será para amanhã, pensa - tal como Durão Barroso e Xanana Gusmão - que o factor essencial será o da mudança de regime na Indonésia e que a política externa de Portugal tem que trabalhar bastante para estar preparada para esse momento. E quando esse momento chegar “Portugal ainda tem muito a dar a Timor-Leste”, afirma de forma oracular. *Agência Lusa*, Oslo 12-10-96.

No discurso inaugural, o presidente do Comité Nobel Norueguês, Francis Sejersted, desconstrói a ideia indonésia que considera a anexação de Timor um facto consumado. Nas suas palavras: “Tem-se dito que a anexação indonésia de Timor-Leste é um facto histórico, mas a História nunca estabeleceu nada como um facto permanente. A História move-se continuamente, se algo aprendemos na década passada foi que os regimes mais repressivos são os mais frágeis.”⁸³²

Seguem-se os discursos de agradecimento dos laureados. Em primeiro, e de uma forma serena, o Bispo Ximenes Belo faz um apelo para que o governo indonésio liberte todos os presos políticos como prova de boa fé e sinal na direcção da paz no território. Seguidamente assume que deposita grandes expectativas e esperanças nas Nações Unidas e na sua capacidade para gerar o diálogo em Timor. Todo o seu discurso é pautado por uma certa ideia de tolerância cristã, Ximenes Belo sublinha que: “O povo de Timor-Leste não é intransigente. Está disposto a perdoar e a superar a sua amargura. Anseia pela paz, paz na sua comunidade e na paz na sua região. Deseja construir pontes com as suas irmãs e irmãos indonésios para encontrar formas de construir a harmonia e a tolerância.”⁸³³

Sucede-se a intervenção de Ramos Horta que começa o seu discurso em português⁸³⁴ e num tom claramente político. Mais optimista e virado para o futuro, Ramos Horta aproveita esta oportunidade única para explicitar a razoabilidade e credibilidade do Plano de Paz do Conselho Nacional da Resistência Maubere (CNRM) e para traçar uma antevisão do papel e lugar a ocupar por Timor-leste independente na comunidade internacional.⁸³⁵ Depois, insiste na importância de Xanana, e refere que o prémio Nobel deveria ter sido entregue ao líder da resistência Xanana Gusmão que se encontra injustamente preso na Indonésia. Reitera a sua determinação e compromisso na luta do povo de Timor-leste pela sua autodeterminação e, mais uma vez, lança um apelo

⁸³² *Agência Lusa*, Oslo 12-10-96.

⁸³³ *Agência Lusa*, Oslo, 12-10-96. Para uma visão completa dos discursos de Francis Sejersted, Ximenes Belo, Ramos Horta, e ainda um prefácio de Jorge Sampaio veja-se *Timor-leste : Nobel da Paz, Discursos Proferidos na cerimónia da outorga do Prémio Nobel da Paz 1996*. Lisboa: Edições Colibri, 1997.

⁸³⁴ Ramos horta sublinha que: “Faltaria à minha herança histórica e consciência se não comesse esta minha intervenção na língua que hoje une mais de 200 milhões de pessoas nas cinco regiões do mundo”. *Agência Lusa*, Oslo, 12-10-96.

⁸³⁵ De acordo com Ramos Horta, um Timor-Leste independente beneficiaria do cruzamento de culturas - melanésia, malaio-polinésia e católica latina (“um legado de Portugal”, sublinha) - para ocupar uma “posição única na construção de pontes de diálogo e cooperação entre os povos da região”. Ramos Horta sublinha ainda a futura ligação privilegiada a Portugal, bem como a integração de Timor-Leste nos organismos da sua região geopolítica - a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), e Cooperação Económica Ásia-Pacífico (APEC) Garante que o país será uma zona de paz, sem exército, com uma especial preocupação pelos direitos humanos.

à comunidade internacional para que se preocupe com Timor no sentido de finalmente propiciar paz e liberdade ao território timorense. Já em inglês, Ramos Horta não se esquece de agradecer o apoio dos PALOP à causa timorense e, especialmente, de Portugal, país que, sublinha Ramos Horta, “durante muitos anos travou uma batalha solitária na União Europeia contra a indiferença e mesmo a hostilidade de alguns dos seus parceiros.”⁸³⁶ Posteriormente, dirigindo-se directamente ao Presidente da República Portuguesa, Jorge Sampaio, Ramos Horta reitera o elogio à política externa portuguesa: “Vocês mostraram, não apenas aos timorenses, mas também a outras pequenas nações do mundo, que os princípios e a moral não foram ainda completamente vencidos pelos interesses mercantis.”⁸³⁷

De regresso a casa após a viagem à Europa⁸³⁸ com passagem pela Suécia, Alemanha⁸³⁹ e Vaticano, onde se encontra com o Papa, milhares de timorenses espalhados ao longo das bermas das estradas entre o aeroporto e a catedral de Díli davam a boas vindas ao seu líder espiritual, Bispo Belo, como se de um verdadeiro líder político se tratasse. Este foi um grande momento para os timorenses a viver no território, e demonstra bem o impacto que o Prémio Nobel teve em Timor.

Outro grande momento, e de grande impacto na opinião pública internacional, foi a intervenção em directo do Presidente Jorge Sampaio em Oslo, após a cerimónia da entrega do Prémio Nobel, à cadeia de televisão norte-americana CNN em horário nobre. A CNN organizou um programa⁸⁴⁰ que entraria em directo e em *prime time* para todo o mundo sobre o problema de Timor, e fez questão de convidar Jorge Sampaio para estar

⁸³⁶ Agência Lusa, Oslo, 12-10-96.

⁸³⁷ *Ibidem*.

⁸³⁸ Apesar de convidado, o Bispo educadamente declinou o convite para visitar Portugal. Este facto deveu-se à pressão indonésia para que tal não acontecesse sob risco de represálias no território timorense. De acordo com o programa oficial da deslocação de D. Ximenes Belo, o prelado chegará no dia 8 a Oslo, de onde viajará no dia 11 para Bona para um encontro com o chanceler Helmut Kohl. O bispo timorense permanecerá alguns dias na Alemanha antes de seguir para Roma, onde será recebido pelo Papa João Paulo II no dia 17 ou 18, regressando alguns dias depois a Díli. Ximenes Belo promete que se deslocará a Portugal “mais tarde”, sem precisar quando, para receber a Ordem da Liberdade que lhe foi atribuída pelo Presidente da República portuguesa, Jorge Sampaio.

⁸³⁹ Na Alemanha o Bispo Belo dá uma entrevista ao Jornal alemão *Sachsishe Zeitung* onde afirma: “A Alemanha é o mais importante parceiro comercial da Indonésia e tem de utilizar as suas relações como meio de pressão para libertar presos políticos e dar mais campo de manobra ao movimento democrático”, e acrescenta, em jeito de conclusão: “Não é possível fazer negócios e ignorar simultaneamente as graves violações dos direitos humanos na Indonésia e a ocupação ilegal de Timor-Leste.” Agência Lusa, Bona, 15-12-96.

⁸⁴⁰ Num programa de uma hora sobre a atribuição do Nobel da Paz de 1996 - o mais longo jamais realizado pela estação televisiva norte-americana sobre Timor-Leste -, D. Ximenes Belo e José Ramos Horta são entrevistados em directo pela CNN, e onde intervêm também o Presidente da República portuguesa, Jorge Sampaio, o embaixador indonésio na ONU e o conselheiro especial do presidente Suharto, Francisco Lopes da Cruz.

presente em representação de Portugal. A questão era delicada pois o formato do programa não era o de uma entrevista individual, mas antes de um painel de intervenientes onde, pelo lado da indonésia, estava o embaixador indonésio na ONU. António Sennfelt, assessor diplomático de Belém, entendia que o Presidente da República não deveria estar no programa televisivo pois isso representaria baixar a sua posição de chefe de estado ao nível de um embaixador indonésio. Já o seu assessor de imprensa, João Gabriel, defendia a sua presença neste programa como uma “oportunidade única”.⁸⁴¹ O Presidente da República, Jorge Sampaio, após ouvir os argumentos de ambos os assessores, aceitou o desafio lançado pela CNN e esteve presente no programa.

Dotado de um excepcional inglês, Jorge Sampaio iniciou a sua intervenção esclarecendo que não estava no programa para “responder a um senhor embaixador”, que já tinha falado. O presidente português com um discurso claro, metódico e orientado para o futuro, voltou a insistir na realização de um acto de autodeterminação por parte dos timorenses, acrescentando que o único objectivo dos portugueses é que seja dada aos timorenses a possibilidade de dizerem o que querem, de uma forma democrática e aceite pela comunidade internacional. A sua intervenção foi muito aplaudida, Jorge Sampaio foi uma verdadeira estrela televisiva, causando grande impacto local, nacional e internacional.

De facto, e de uma forma imediata, o grande impacto do Nobel deu-se ao nível da projecção da causa timorense que conseguiu atingir alvos em Estados, sociedades civis, organizações não governamentais, líderes políticos e governamentais, que até aí não conheciam, ou podiam dar-se ao luxo de desconhecer o drama timorense. Deste modo, numa sociedade globalizada e em rede comunicacional o prémio Nobel teve um impacto na opinião pública internacional sem precedentes. Este impacto, que podemos designar como o impacto exógeno aos intervenientes directos da questão timorense, parece ter sido decisivo. Com efeito, o impacto da opinião pública internacional e das sociedades civis, ainda que intervenientes indirectos, nunca se podem desligar das decisões e acções dos intervenientes directos pois, como temos podido observar ao longo deste trabalho, estes funcionam em constante interligação de acção-reacção com aqueles constituindo um verdadeiro circuito sistémico.

⁸⁴¹ Veja-se GABRIEL, João – *Confidencial: A década de Sampaio em Belém*. Lisboa, Prime Books, 2007.

Todavia, o impacto endógeno - o impacto nos intervenientes, actores e agentes, directamente envolvidos no problema - foi tão ou mais importante do que o impacto exógeno. Assim, este impacto foi muito importante para a política externa portuguesa, pois demonstrou a razão normativo-legítima da posição portuguesa e reforçou a trajectória ascendente da diplomacia portuguesa face ao problema. Depois também significou um contágio crescente nas ideias e percepções dos agentes diplomáticos e decisores políticos de que, afinal, a *realpolitik* poderia ser ultrapassada e a questão de Timor poderia mesmo ter uma solução justa e internacionalmente aceitável. No fundo a definitiva internacionalização da questão timorense veio solidificar a imagem cultural dos actores da política externa que acreditavam numa solução de autodeterminação para Timor, e isso foi fundamental para motivar ainda mais o seu envolvimento e as suas práticas políticas e diplomáticas na resolução da questão timorense.⁸⁴²

Contrariamente, na Indonésia o impacto foi extremamente negativo para a sua posição, demonstrou que a política indonésia para Timor não era solução e reforçou a trajectória descendente da diplomacia indonésia relativamente a Timor.

Finalmente, e não menos importante, os timorenses. Desde logo os dois laureados que representam o expoente máxima da resistência ao invasor. Um na importante dimensão identitário-relegiosa, bispo e líder católico dos timorenses vivendo e trabalhando *no terreno*, em Timor, onde a sua Igreja Católica sempre foi o último reduto de resistência aos abusos indonésios e o primeiro lugar de esperança e de paz. O outro, na não menos importante dimensão política e diplomática, sediado na Austrália, mas estando em permanente *tourne* diplomática, quer em Nova York, quer em Lisboa, quer em outro qualquer sítio ou região do globo onde seja necessário denunciar as práticas indonésias e defender os interesses da autodeterminação do povo timorense. O seu papel de embaixador da causa timorense e a sua legitimidade com actor político internacional saem claramente reforçados.⁸⁴³ Para além dos laureados, os líderes

⁸⁴² Exemplo claro desta motivação extra foi o diálogo duro travado pelos embaixadores

⁸⁴³ Após o Prémio Nobel da Paz, José Ramos-Horta deu início a uma intensa campanha diplomática. Por exemplo, relativamente a tão famosa reunião entre Mandela e Xanana, não se pode esquecer o papel de Ramos Horta. Com efeito, no início de 1997, ele deslocou-se à África do Sul e conseguiu apresentar a questão de Timor e Plano de Paz. Esta iniciativa foi importante e terá contribuído para que em Julho desse ano, quando o Presidente Mandela se reuniu com o Presidente Suharto, em Jacarta, ter solicitado um encontro com Xanana Gusmão, então prisioneiro em Cipiang. A princípio, o Presidente Suharto terá recusado o pedido, afirmando que Xanana Gusmão era um criminoso de delito comum. Mas quando Mandela lembrou a Suharto que no passado era também isso que diziam de si, e agora era o Presidente da África do Sul Soeharto reconsiderou. O encontro particular entre Mandela e Xanana, apesar dos esforços indonésios, chegou aos meios de comunicação social internacionais e causou um grande impacto pelo seu aspecto político-simbólico e foi a forma de, definitivamente, elevar o perfil internacional de Xanana

resistentes o prémio também vai para eles. Com efeito, os principais líderes da resistência que, quer no mato, como Konis Santana, ou na prisão como Xanana Gusmão, vêm a razão da sua luta definitivamente reforçada com o Prémio Nobel.⁸⁴⁴ Depois, todos os outros timorenses que mais ou menos empenhados politicamente na resistência, sentiram uma verdadeira luz de esperança com o prémio. Na verdade, o Prémio Nobel só aconteceu porque grande parte do povo timorense continuava, dia após dia, a resistir em Timor, ou no exterior, à presença forçada do ocupante indonésio.

Por tudo isto a defesa da questão timorense saiu fortalecida e, na verdade, o Prémio Nobel foi um dos factores mais decisivos para a mudança do ambiente político internacional em favor de uma solução para Timor. O prémio Nobel da Paz vai funcionar como um catalisador para uma importante sucessão de acontecimentos que vão marcar uma viragem no problema timorense. Com efeito ele é, ao mesmo tempo, o primeiro factor e o rector de uma série de outros acontecimentos que em cadeia e cumulativamente vão contribuir de forma decisiva para uma solução improvável da questão timorense. Ao factor Nobel, vai-se suceder o factor ONU, a que se sucede o factor Austrália, o factor Indonésia e finalmente o factor Timor (referendo, crise). Depois, vai surgir a consequente activação da *obrigação normativa* da comunidade Internacional, a começar pelos Estados-chave na ONU que, com os EUA à cabeça, irão contribuir decisivamente para construir o *interesse internacional* de organizar uma intervenção da ONU em Timor.

Gusmão como líder da causa timorense e estadista defensor da paz. Com efeito, após o prémio Nobel a cela prisional de Xanana Gusmão em Jacarta passou a ser visitada por representantes de vários líderes políticos e organizações não governamentais importantes.

⁸⁴⁴ O Prémio Nobel da Paz foi um factor decisivo na percepção das elites timorenses. Afinal Timor não tinha sido abandonado pela comunidade internacional e criou-lhes esperanças de ajuda internacional na busca de uma solução para o conflito. Esta ideia de possibilidade e esperança numa solução criou condições e estímulos para que todos os quadrantes da resistência se renú-se em Portugal e realiza-se uma reorganização histórica e decisiva para alargar e motivar o movimento pela independência. Deste modo, em Abril de 1998, em Peniche, o Conselho Nacional da Resistência Maubere (CNRM) foi transformado em Conselho Nacional da Resistência Timorense (CNRT). Assim, os líderes de todos os grandes partidos políticos e organizações não políticas de Timor-Leste, incluindo a Igreja Católica, elegeram Xanana Gusmão como Presidente do CNRT, ficando José Ramos-Horta como vice-presidente e seu representante pessoal. Com a constituição do CNRT, completou-se a transformação gradual da Resistência que deixou de ser uma entidade de partido único baseada na Fretilin e passou a ser uma organização com uma base de apoio verdadeiramente alargada, incluindo estudantes, ONG's e membros da Igreja Católica. Por outro lado, a criação do CNRT permitiu que a Resistência conseguisse acompanhar a rapidez dos acontecimentos que transformaram a política Indonésia bem como a política internacional em especial dos actores-chave do Sudeste Asiático.

4.5. O Factor ONU: as normas internacionais e os líderes normativos

4.5.1 A importância normativa-política da ONU.

Apesar de todas as suas limitações a ONU representa a comunidade internacional⁸⁴⁵. Todos os Estados, de forma universal, são seus membros e, portanto, todos subscrevem a sua carta e um conjunto de princípios básicos. Isto significa que não existe no sistema internacional nenhum outro actor que se lhe compare em termos de autoridade legal, moral e política. De facto, não existe nada acima da ONU, ela é o topo da pirâmide institucional e normativa da ordem internacional, o que lhe dá uma especial e particular influência.

A ONU é a maior instituição normativa internacional, ou como lhe chama, Finnemore, uma verdadeira criadora e professora normativa.⁸⁴⁶ Claro que ela não é uma estrutura com um poder hierárquico centralizado como acontece com os Estados. Evidentemente que a sua estrutura altamente politizada e aristocrática permite que os seus membros - particularmente os do Conselho de Segurança, e ainda mais os seus membros permanentes, - consigam seleccionar as situações onde as Nações Unidas se podem envolver.

Todavia, importa sublinhar que quando se consegue um mandato claro da ONU, nomeadamente uma resolução do Conselho de Segurança, apoiada pela generalidade dos Estados - presume-se que as suas acções se desenvolverão de acordo com o estipulado no mandato. Ora, esta capacidade converte os mandatos da ONU em guias de

⁸⁴⁵ Ao longo do trabalho recorreremos a este conceito que importa aqui caracterizar. Não se trata de uma visão idealista ou ligada as clássicas distinções ente sociedade e comunidade de Tonnies. Trata-se isso sim de um conceito que caracteriza e identifica o poder e as ideias dos principais actores internacionais – estados, indivíduos, organizações, opinião pública – que influenciam e institucionalizam normas de comportamento adequado no relacionamento e na organização da política internacional, criando padrões de comportamento e regras que sobretudo, mas não exclusivamente, reflectem a ordem internacional que emana do sistema político da ONU e dos seus constantes inputs e outputs. O conceito tem uma componente normativa e política que se pode exprimir na seguinte afirmação do Presidente George W. Bush as quando lançou a guerra contra os talibãs no Afeganistão: “We are supported by the collective will of the world.” Esta vontade colectiva reflectia o consenso político e normativo da Comunidade Internacional e era espelhado por uma resolução do CS da ONU. Por isso Kofi Anan sublinha que a Comunidade internacional “is a shared vision of a better world for all people as set out, for example, in the founding charter of the United Nations. (...)The international community does exist. It has an address. It has achievements to its credit. And more and more, it is developing a conscience.” Para uma visão múltipla e interessante veja-se AAVV - “Waht is International Community” in *Foreign Policy*, Special Report, September, 1, 2002; e BUZAN, Barry GONZALEZ–PELAEZ Ana – “ ‘International community’ after Iraq”, in *International Affairs*, Vol. 81, nº 1, 2005, pp. 31–52.

⁸⁴⁶ FINNEMORE, M. - “International organizations as teachers of norms: The United Nations educational scientific, and cultural organization and science policy,” in *International Organization*. Vol. 47, nº4, 1993, pp.565 – 597.

acção internacionais legítimos e partilhados, o que significa que torna a ONU imparcial *no seu sentido mais crucial*.⁸⁴⁷ Com efeito, esta imparcialidade é essencial para reforçar a legitimidade das operações da ONU, ela é mesmo um recurso insubstituível num processo negocial e diplomático para se chegar à solução pacífica de um conflito.

Por outro lado, como de alguma forma aconteceu com a questão de Timor, a ONU pode negar a legitimidade de acções e de actores ao não as reconhecer como conformes as normas, denunciando-as e repudiando-as, ou ainda, pura e simplesmente, negando-lhes o acesso a uma relação oficial – ou de cooperação - com as várias instituições que constituem o sistema das Nações Unidas.

Deste modo, a ONU desempenha um duplo e único papel. Por um lado, a ONU representa a comunidade internacional ao ser a *principal* organização intergovernamental e, por outro lado, tem o papel de ser *a* instituição com maior poder normativo internacional. Paralelamente, no entanto, é essencial não esquecer que os seus membros, nomeadamente os seus membros mais poderosos, podem conseguir suspender ou anular o papel da ONU. O que de facto aconteceu relativamente a Timor pois apesar das resoluções da Assembleia Geral de 12 de Dezembro de 1975 e do Conselho de Segurança de 22 de Dezembro de 1975, a Indonésia - mais o seu *aliado especial*, a Austrália, e com a conivência estratégica dos EUA⁸⁴⁸, do Reino Unido e de outros países ocidentais, bem como de uma coligação de vários países asiáticos - conseguiu neutralizar estas resoluções. Com efeito, convém recordar que países asiáticos como o Japão, a Índia, as Filipinas e a Tailândia votaram contra a Resolução 3485 da ONU, que “deplorava a invasão indonésia” e pedia a retirada das tropas indonésias.⁸⁴⁹

Neste sentido, de um ponto de vista político-diplomático, a acção da ONU em Timor foi anulada e as recomendações que contavam nas suas resoluções não passaram de intenções escritas em papel timbrado da ONU. Contudo, esse papel timbrado foi

⁸⁴⁷ FOOT, Rosemary – “The UN System as a Pathway to Security in Asia: A Buttress, Not a Pillar,” in ALAGAPPA, Muthiah ed. - *Asian Security Order Instrumental and Normative Features*. Stanford: Stanford University Press, 2003, p.311.

⁸⁴⁸ O ex-embaixador dos Estados Unidos na ONU, Patrick Moynihan, relata nas suas memórias, que relativamente a Timor Leste: “(...) os Estados Unidos desejavam que as coisas se passassem como aconteceram e fizeram os possíveis para que assim fosse. O Departamento de Estado desejava que as Nações Unidas se mostrassem ineficazes em quaisquer medidas que eventualmente fossem tomadas. Esta tarefa foi-me entregue e cumpri-a com assinalável êxito.” Citado em MAGALHÃES, António - *Timor Leste na Encruzilhada da Transição Indonésia*. Lisboa: Fundação Mário Soares, Gradiva Publicações, 1999. p. 120.

⁸⁴⁹ Resolução AG 3485 (XXX), 12 Dezembro 1975 e Resolução CS 384 (1975), 22 Dezembro 1975, in Krieger, op. cit. p. 123 e 53. Todas estas resoluções bem com os seus contextos, discussões e votações estão compiladas de forma referencial no imprescindível KRIEGER, op.cit.

importante, pois apesar da invasão militar ter prosseguido *o papel* reafirmava teimosamente o direito de Timor a auto-determinação.

De facto, posteriormente às resoluções de 1975, e apesar da ONU e os seus agentes não terem conseguido nenhuns resultados práticos que obstassem a invasão de Timor, em Abril de 1976 uma nova resolução do Conselho de Segurança da ONU veio confirmar o apelo para que todos os Estados respeitassem a integridade territorial de Timor, bem como o inalienável direito do seu povo a um processo de autodeterminação.

Com efeito, apesar da política de neutralização das resoluções liderada pela Indonésia, e pela posterior estratégia de simular um acto de autodeterminação que culminou no dia 17 de Agosto de 1976 com a efectiva integração *de jure* de Timor no Estado Indonésio como a sua 27.ª província; a ONU através da sua resolução de Dezembro de 1976, veio confirmar a sua posição de 1975. Ao fazê-lo a ONU veio, de um ponto de vista normativo, deslegitimar a integração de Timor na Indonésia. E será esta deslegitimação normativa, que irá sempre pôr em questão a anexação de Timor, e irá, em última instância, fazer toda a diferença. Ou seja, afinal as normas contam.⁸⁵⁰

Claro que a partir de 1976, como vimos, as constantes e ineficazes votações de resoluções na Assembleia-geral⁸⁵¹ foram perdendo peso político à medida que a Indonésia e os seus aliados ganhavam mais peso face a estratégia ritual de Portugal. Isto levou a mudança de estratégia na década de 80 e ao início das conversações entre Portugal e a Indonésia sob os auspícios do secretário-geral da ONU.

Apesar dos já analisados poucos resultados deste processo, a verdade é que de um ponto de vista normativo, Portugal sempre teve os seus principais trunfos nos papéis timbrados da ONU de 1975 e 1976, que são consequência normativa da assumpção dos princípios da Descolonização e da autodeterminação⁸⁵², uma das traves-mestras normativa da ONU e da ordem internacional pós década de sessenta.⁸⁵³

⁸⁵⁰ As normas contam, mas o poder tradicionalmente conta ainda mais. E quando em conflito, os pratos da balança pendem normalmente para os interesses materiais de poder e não para os interesses normativos e para o comportamento adequado. Claro que como o nosso caso demonstra o poder e as ideias jogam um constante jogo de tensão entre as normas como contraponto ao poder, e o aproveitamento das normas como fonte de legitimação do poder. Para uma contra-argumentação relativa ao nosso caso veja-se a nota 846.

⁸⁵¹ Respectivamente a Resolução 32/34 da AG, 28 de Novembro de 1977; a Resolução 33/39 da AG, 13 de Dezembro de 1978; a Resolução 34/40 da AG, 21 de Novembro de 1979; a Resolução 35/27 da AG, 11 de Novembro de 1980; a Resolução 36/50 da AG, 24 de Novembro de 1981; e a Resolução 37/30 da AG, 23 de Novembro de 1982.

⁸⁵² Estes princípios decorriam do artigo 73 da Carta da ONU e foram em 15 de Dezembro de 1960 assumidos através da célebre Declaração de Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais que foi adoptada pela esmagadora maioria dos membros das Nações Unidas através da Resolução da Assembleia Geral Resolução da AG 1514 (XV), [Documento da ONU A.RES/1514 (XV)], ainda que com

Seguro destes princípios, apesar de tudo, Portugal sempre insistiu em manter a questão ao nível da ONU, pois sabia que só a ONU poderia resolver a questão.⁸⁵⁴ O problema é que se era correcta a visão portuguesa que só na ONU é que estaria a solução, também não era menos correcta a visão que a ONU por si só não tem poderes nem capacidades para decidir tomar acções independentemente da vontade dos seus membros, e aqui residia a principal força da estratégia Indonésia.⁸⁵⁵ A Indonésia jogava no desgaste das ideias e das normas contidas nos papéis da ONU e na força do facto consumado apoiada na visão racional e realista de que só a Indonésia tinha o poder de definir o que quer que fosse no seu território soberano.

Com efeito, em 1980, numa publicação oficial sobre Timor a Indonésia afirmava peremptoriamente: “Não há poder neste mundo capaz de separar o povo de Timor Leste da Indonésia.”⁸⁵⁶ Neste quadro, convém salientar que apesar de só a Austrália ter reconhecido *de jure* a incorporação de Timor na Indonésia e de muitos Estados terem sido retoricamente críticos do processo pelo qual ela se efectuou, ou ainda, de vários

as seguintes nove abstenções: Austrália, Bélgica, República Dominicana, França, Portugal, Espanha, União da África do Sul, Reino Unido e os Estados Unidos da América. Em 1961, as Nações Unidas criaram um Comité Especial de Descolonização a fim de reforçar esta Declaração. Também é conhecido como Comité dos 24, em referência ao número de membros. A sua designação completa é Comité Especial sobre a Situação respeitante à Implementação da Declaração da Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais e foi um fórum importante para Timor. Mais tarde estes princípios foram definitivamente assumidas pela resolução 2105 da Assembleia Geral, de 20 de Dezembro de 1965 e confirmados e ampliados na Declaração da ONU sobre Princípios do Direito Internacional relativos às Relações Amigáveis e à Cooperação entre Estados em Conformidade com a Carta das Nações Unidas, Resolução 2625 (XXV), na Sessão Plenária da Assembleia Geral 1883 de 24 de Outubro de 1970.

⁸⁵³ O que não deixa de ser uma interessante ironia histórica uma vez que Portugal, nesta época, tinha uma política externa ultramarina-imperial que combatia estes princípios. Ao contrário, nesta época, a Indonésia votou a favor da Declaração das Nações Unidas sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais e da resolução da Assembleia Geral que, em última análise, reconhecia o Timor português como um dos território não autónomos sob domínio colonial português. A história tomou o seu curso, as mudanças deram-se, e os papéis inverteram-se.

⁸⁵⁴ Portugal sempre rejeitou as propostas secretas, ou de terceiros, para a mediação do conflito. Portugal sempre insistiu na oficialização da diplomacia centralizada na ONU. E mesmo quando se abriu uma segunda pista diplomática com o diálogo intra-imorense, Portugal apoiou esta iniciativa porque ela estava enquadrada com a ONU. Ao contrário do diálogo dos encontros de reconciliação, de que Portugal sempre foi céptico, até porque estes eram apoiados pela Indonésia.

⁸⁵⁵ Esta estratégia foi aliás levada até ao limite mesmo já depois do referendo e da evidente incapacidade indonésia para controlar a ordem e a violência, já com toda a comunidade internacional a pedir uma força de paz da ONU, isto só aconteceu com o consentimento da Indonésia, depois de muitas pressões, e de um diplomático convite do presidente Habibie a ONU. Ou seja, apesar da ilegalidade normativa da ocupação indonésia, nenhum actor internacional conseguiu forçar a Indonésia a dar a mão à palmatória. Mesmo a entrada da International Force East Timor (INTERFET) no território de Timor, depois das práticas de terra queimada organizadas pelos militares ultra e as milícias pró indonésia em Setembro de 1999, tiveram que esperar pelo convite do Presidente Habibie. Este convite só foi alcançado após intensa pressão da ONU, do seu secretário-geral, e especialmente dos Estados Unidos que ameaçaram o presidente Habibie com a suspensão do financiamento do FMI. COTTON, J. - “The emergence of an independent East Timor: national and regional challenges”, in *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 20, nº1, 2000, pp 1–22.

⁸⁵⁶ *The Province of East Timor. Development in Progress*. Department of Information, Republic of Indonesia, 1980, p. 8.

estados terem reconhecido que, de um ponto de vista estrito das normas e do Direito Internacional, Timor-Leste não tinha exercido um acto genuíno de autodeterminação; a verdade factual e política era que em finais da década de oitenta princípios da década de noventa mais de 30 membros das Nações Unidas tinham reconhecido, implícita ou explicitamente, Timor-Leste como parte da Indonésia. Alguns, como a Austrália, a Índia, a Papua Nova Guiné e os Estados Unidos da América reconheceram a incorporação através de declarações públicas explícitas. Outros confirmaram o seu reconhecimento com declarações de voto na Assembleia Geral nas Nações Unidas. Como foram os casos do Bangladesh, do Canadá, da Jordânia, da Malásia, do Omã, das Filipinas, de Singapura, da Suécia e da Tailândia.

Existiu depois um terceiro grupo de países que fizeram um reconhecimento através da assinatura de tratados com a Indonésia depois de 1976 que não excluíram Timor-Leste da definição do Estado indonésio. Aqui, incluíam-se a Áustria, o Brunei, a Bulgária, a China, a Dinamarca, a Finlândia, a França, a Alemanha, a Hungria, a Itália, o Japão, a Coreia do Sul, a Nova Zelândia, a Noruega, o Paquistão, a Arábia Saudita, a Suécia, a Suíça e os Emiratos Árabes Unidos. Todos estes apoios à posição Indonésia indicavam que a situação era inalterável mas, utilizando a metáfora de Galileu: *e pero se muove...* Contudo, não deixa de ser interessante pensar na importância destes apoios para se perceber a dimensão da mudança que foi alcançada.

A própria Indonésia também tinha a consciência que a única forma de legitimar definitivamente a sua política de poder era através do reconhecimento normativo da ONU.⁸⁵⁷ Por isso a diplomacia Indonésia nunca recusou o diálogo no quadro da ONU, pois, por um lado, era uma forma de amenizar as críticas à sua posição e, por outro, dava a sensação que estava disposta a encontrar uma solução de compromisso.

A verdade, é que numa ordem normativa internacional de continuidade tudo apontava para que, no final, a Indonésia, no máximo, permitisse algum tipo de autonomia específica que minimizasse o sofrimento do povo timorense. Todavia, esta visão estática sobre as ideias e as normas que estruturam a ordem internacional veio a

⁸⁵⁷ Aliás, por debaixo das intenções anexionistas antigas, a indonésia cobriu a invasão militar com uma capa normativa. Com efeito, a operação da invasão foi na altura justificada à luz dos princípios da ONU. O diplomata indonésio, Anwar Sani, numa declaração ao Conselho de Segurança, em 15 de Dezembro de 1975, explicou à ONU que a intervenção militar em Timor tinha com objectivo acabar com a guerra civil e com a anarquia em Timor “a fim de restabelecer as condições de paz no território e permitir que o povo possa exercer, livre e democraticamente o seu direito à autodeterminação” citado em KRIEGER, Op. cit. p. 63.

confirmar-se falsa. E os sucessivos choques de mudança pós guerra-fria vieram introduzir um verdadeiro curto-circuito na estratégia de *poder bruto* da Indonésia.

Em contraponto, a estratégia de *poder suave* portuguesa começou a ter mais espaço para poder atrair e influenciar os outros Estados. Começou uma inversão de papéis e de posições nas políticas externas portuguesa e indonésia. Como gostamos de referir começou a ascensão das ideias normativo-legítimas de Portugal, em conformidade com as normas internacionais, e a queda do poder autoritário e violador dos Direitos Humanos da Indonésia, não conforme com as normas internacionais.

Neste quadro, a Missão Permanente de Portugal nas Nações Unidas, quer no quadro geral da sua participação no Conselho de Segurança,⁸⁵⁸ quer no quadro específico da questão de Timor irá insistir na construção ideacional de uma política externa normativa, e no contraste comparativo crítico face à Indonésia e à sua política sistemática de violação das normas internacionais e dos Direitos Humanos.⁸⁵⁹

4.5.2 A importância dos agentes na mudança: o papel dos empreendedores políticos no Secretariado da ONU.

Na década de noventa importantes mudanças acontecem na organização da ONU, nomeadamente, ao nível dos agentes diplomáticos que se debruçavam sobre a questão de Timor. Francesc Vendrell, passou a ser Director para o Sudeste Asiático e Pacífico e, posteriormente, Director para a Ásia e para o Pacífico no Secretariado da ONU. O seu envolvimento e a nomeação de Tamrat Samuel para o dossier de Timor-Leste reforçaram significativamente a capacidade de análise da questão timorense por parte do Secretário-Geral da ONU, sobretudo após 1997. Contudo, desde o início da década de noventa que Francesc Vendrell e Tamrat Samuel se dedicaram a promover a causa timorense, nomeadamente a tentativa de alcançar o objectivo de uma maior participação dos timorenses no processo negocial. Para cumprirem esse objectivo, Vendrell e Tamrat deslocaram-se a Timor em Janeiro e Dezembro de 1994 e tiveram encontros com o bispo D. Ximenes Belo e com outros representantes da igreja católica

⁸⁵⁸ Cf. MONTEIRO, António - “A Presença Portuguesa no Conselho de Segurança em 1997-1998”, in *Política Internacional*. nº 19, Lisboa, 1999, pp. 163-174.

⁸⁵⁹ Cf. ONU, *Question of East Timor. Note verbale, from the Permanent Mission of Portugal to the United Nations*, 20 May, 1997. (A/52/152).

em Díli.⁸⁶⁰ Estas viagens marcaram profundamente as suas ideias sobre o problema timorense, nomeadamente a precepção assumida sobre a constatação do grande empenhamento das elites na autodeterminação de Timor. Com efeito, os funcionários da ONU ficaram bastante impressionados com o nível generalizado de apoio à autodeterminação e com a fé e esperança que os timorenses depositavam nas Nações Unidas para que tal acontecesse.

Foi ainda por sua sugestão que o Diálogo Intra-Timorense (*AIETD*)⁸⁶¹ sob a égide das Nações Unidas fosse tomado em consideração e se transformasse numa realidade. Na verdade, foram Vendrell e Tamrat que sugeriram ao Secretário-Geral que pedisse aos ministros dos Negócios Estrangeiros de Portugal e da Indonésia que aceitassem a ideia dos diálogos entre timorenses para aproximar os timorenses do interior dos timorenses no exílio:

Outro exemplo importante do seu papel na promoção da causa timorense foi a iniciativa de Vendrell sugerir ao Secretário-Geral uma autorização do governo Indonésio para que um Enviado Especial da ONU, Amos Wako, na altura Procurador-Geral do Quénia, se encontrasse com Xanana Gusmão na prisão de Cipinang. Este encontro foi importante pois na altura corriam rumores alimentados pela Indonésia que Xanana líder histórico da resistência tinha abdicado da sua luta e agora já concordava com a integração de Timor na Indonésia. Na verdade, como conta Vendrell, quando Amos Wako e o Tamratl se encontraram com Xanana na prisão “Xanana conseguiu passar-lhes uma carta dirigida ao Secretário-Geral em que declarava e reiterava o seu compromisso para com a autodeterminação e a liberdade da sua Pátria”.⁸⁶² De acordo com Arnold Kohen, Francesc Vernell, terá sido o “funcionário da ONU que desempenhou o papel mais relevante na questão de Timor Leste desde 1975.”⁸⁶³

⁸⁶⁰ Em Janeiro de 1994, Tamrat Samuel encontrou-se com Xanana Gusmão na prisão de Cipinang, o mesmo fazendo Francesc Vendrell em Dezembro desse ano. Em 1994, os dois deslocaram-se igualmente a Timor Leste para encontros directos com timorenses de todas as sensibilidades políticas, bem como com padres e freiras católicos.

⁸⁶¹ A Indonésia concordou com este mecanismo, embora insistisse que no Diálogo Intra-Timorense (*AIETD*) não fosse permitido discutir o estatuto político de Timor Leste. O primeiro (*AIETD*) teve lugar na Áustria, em Junho de 1995, com participantes de todos os quadrantes políticos. O bispo D. Ximenes Belo também compareceu à reunião, mas Xanana Gusmão permaneceu na prisão. Mais três reuniões do Diálogo (*AIETD*) tiveram lugar em Março de 1996, Outubro de 1997 e Outubro de 1998. Embora as reuniões não resultassem em planos práticos nem em grandes resultados formais, as reuniões (*AIETD*) foram importantes pois pela primeira vez desde 1975 a ONU dava lugar aos timorenses e empenhava-se em reunir timorenses de todas as sensibilidades, para discutirem entre si e procurarem alguma base de entendimento comum.

⁸⁶² Francesc Vendrell citado em CAVR, op. cit. Cap. 7, p. 36

⁸⁶³ KOHEN, Arnold - *From the Place of the Dead: Bishop Belo and the Struggle for East Timor*. Oxford: Lion Publishing, 1999, p. 289]

Para além de mudanças ao nível dos funcionários no Secretariado, tivemos, depois, a importante mudança na liderança da ONU. Assim, em Nova York, no dia 13 de Dezembro de 1996, Kofi Anan é recomendado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas para substituir Boutros-Ghali, cujo segundo mandato foi vetado pelos Estados Unidos. Passados quatro dias surge a sua confirmação. Deste modo, na tarde do dia 17 de Dezembro, a Assembleia Geral das Nações Unidas nomeia por aclamação Kofi Annan, natural do Ghana, como o décimo sétimo Secretário Geral das Nações Unidas para um mandato que se inicia no dia 1 de Janeiro de 1997 e termina a 31 de Dezembro de 2000.

Logo após fazer o seu juramento de posse, falando como Secretário-geral eleito Kofi Anan sublinhou que “the United Nations, along with the rest of the world, must *change*.”⁸⁶⁴ Dirigindo-se a todos os membros, grandes ou pequenos, do ocidente ou do oriente, do norte ou do sul, Anan fez um apelo a todos “to welcome the *change*, not resist it; to let *change* be an ally, not an enemy.”⁸⁶⁵

Com efeito, Kofi Annan foi escolhido pela sua capacidade de liderar um projecto de reforma e de renovação das Nações Unidas.⁸⁶⁶ Esta reforma era ao mesmo tempo uma reforma administrativa e uma reforma substantiva onde as normas e as políticas de promoção dos Direitos Humanos ganham um estatuto de área prioritária. Com efeito, o primeiro sinal desta nova estratégia resulta na reorganização orgânica dos serviços e na integração da temática dos Direitos Humanos em todas as principais agências e programas das Nações Unidas.⁸⁶⁷

A verdade é que não se tratou apenas das normais intenções motivacionais de quem acaba de chegar a um lugar de liderança. O insuspeito embaixador da Austrália e representante permanente nas Nações Unidas, em Nova York, John Dauth, sublinhou que “Kofi Annan has already done more by way of administrative reform at the United Nations than any of his predecessors. He has also done a great deal to build greater coherence in the UN Agenda as a whole.”⁸⁶⁸

⁸⁶⁴ ONU, *Press Release GA/9208*, 17-12-96. (sublinhados nossos). Cf. Anexo x.

⁸⁶⁵ Ibidem.

⁸⁶⁶ Veja-se ONU, *Report of the Secretary-General: Renewing the United Nations: A program for Reform*, 14-06-1997.. Foram muitas as áreas onde Kofi Anan liderou uma nova estratégia de mudança e aperfeiçoamento da organização, nomeadamente na principal *raison d'être* da organização: manter e construir a paz. Veja-se, por exemplo ONU, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. A/55/305-S/2000/809 General Assembly e Security Council, 21-8-2000.

⁸⁶⁷ ONU, *Report of the Secretary-General: Renewing the United Nations: A program for Reform*, 14-06-1997, p. 8.

⁸⁶⁸ DAUTH, John - *Australia And The United Nations: Letter From New York*, Centre for International and Public Law, Faculty of Law, Australian National University, 24 July 2002, p. 4.

Relativamente a Timor, Kofi Anan desde a primeira hora que referiu a sua intenção de dar um *novo ímpeto* aos seus bons ofícios na questão de Timor – leste. Em primeiro lugar, Kofi Anan sugere o adiamento da ronda de negociações marcada pelo seu antecessor para 21 de Dezembro.⁸⁶⁹ Com efeito e apesar das reacções e interpretações dispares das partes, a verdade é que Kofi Anan, tendo em mente esse novo ímpeto a dar as negociações precisava de tempo para estruturar uma nova forma de enquadrar as rondas negociais. Deste modo, a nona ronda de negociações agendada antes de Anan foi adiada para uma data mais propícia a definir posteriormente.

Todavia, o adiamento do encontro ministerial não significou que Kofi Anan adiasse o tratamento da questão timorense, bem pelo contrário. Logo na primeira oportunidade que teve de em conjunto falar sobre Timor com as partes fê-lo. O que demonstra bem a sua motivação e empenho pessoal na questão. Deste modo, no dia 3 de Fevereiro, enquanto participava na Cimeira Económica de Davos, Kofi Anan fez questão de se encontrar com o Ministro da Presidência do Conselho Ministros Português e com o Ministro dos Negócios Estrangeiros Indonésio no sentido de “getting the talks on East Timor up and going ahead”.⁸⁷⁰ Sublinhando, ainda, que o Secretário-geral da ONU estava determinado em proporcionar um esforço renovado das Nações Unidas para liderar estas conversações.

No seguimento desta nova estratégia, no dia 12 de Fevereiro, o porta-voz do Secretário-Geral faz o seguinte anúncio: “United Nations Secretary-General Kofi Annan has decided to appoint, with immediate effect, Ambassador Jamdheed K. A. Marker of Pakistan as his Personal Representative for East Timor. Ambassador Marker’s appointment is part of the Secretary-General’s efforts to give a *new impetus* to his good offices aiming at finding a *just, comprehensive and internationally acceptable solution* to the question of East Timor.”⁸⁷¹

A nomeação do diplomata paquistanês Jamsheed Marker como Representante Pessoal para a Questão de Timor Leste do Secretário-Geral (PRSG) foi muito importante e reforçou a motivação e a agência dos funcionários do Secretariado da ONU, nomeadamente de Francesc Vendrell e Samuel Tamrat que, como sublinhamos,

⁸⁶⁹ Veja-se ONU, *Question Of East Timor: Progress report of the Secretary-General*. A/52/349, 15-9-97, em anexo

⁸⁷⁰ ONU, *Press Release SG/T/2085*, 3-2-97.

⁸⁷¹ ONU, *Press Release DH/T/2329*, 12-2-97, (sublinhados nossos).

já desde inícios da década de noventa⁸⁷² vinham a fazer um papel extraordinário na defesa da causa de Timor, em claro contraste com o trabalho desenvolvido por Rafeeuddin Ahmed.⁸⁷³

Deste modo, pouco depois de José Ramos-Horta e de Ximenes Belo terem recebido o Prémio Nobel da Paz, em Dezembro de 1996, Annan em Fevereiro de 1997, nomeou Jamsheed Marker, embaixador do Paquistão, seu Representante Pessoal para Timor-Leste, o que veio revigorar mais ainda os esforços das Nações Unidas. Naquilo que foi uma inovação de Kofi Annan, o embaixador Marker e a sua equipa no Secretariado constituíram um “núcleo” de países para trabalhar sobre a questão de Timor (Core Groupe). Este grupo nuclear compreendia a Austrália, o Japão⁸⁷⁴, a Nova Zelândia, o Reino Unido e os Estados Unidos de América. Isto significou um importante avanço na relevância da questão timorense ao nível da ONU e da política internacional. Por outro lado, sobretudo a partir deste momento, o Secretariado da ONU funcionou sempre como um aliado da causa de Timor e um interlocutor privilegiado das

⁸⁷² Em meados da década de 1990, registou-se uma mudança nos funcionários destacados para tratar da questão de Timor-leste na sede da ONU em Nova Iorque. Francesc Vendrell tornou-se director, primeiro do Sudeste Asiático e Pacífico e, depois, da Ásia e Pacífico. O funcionário encarregado do processo de Timor-leste era Tamrat Samuel. Vendrell e Samuel permaneceram como funcionários-chave do Secretariado relativamente à questão de Timor-leste até à Consulta Popular de 1999.

⁸⁷³ Quando Javier Perez de Cuellar inicia os contactos bilaterais separados com a Indonésia e Portugal, teve a assistência do Subsecretário-Geral Rafeeuddin Ahmed, que sempre teve um preconceito contra acusa de Timor e apoiou indirectamente a posição Indonésia, e a tese de *realpolitik* do facto consumado.

⁸⁷⁴ O Japão é um bom exemplo da evolução do ambiente ideacional internacional e das mudanças relativamente a Timor. Tradicionalmente os governos japoneses sempre preferiram realçar os interesses económicos com a Indonésia do que o problema dos direitos humanos. Todavia, a partir de 1995, em consequência do novo ambiente político-normativo, das pressões internas e internacionais, bem como da evolução dos acontecimentos em Timor-Leste, o governo de coligação de Moraiama, LDP/socialista, reviu a posição tradicional Japonesa. A partir de 1995, o Japão passou de um observador desinteressado para um actor apoiante e participativo do processo de resolução da questão de Timor nas Nações Unidas. Nas conferências da APEC de 1995 e 1996, os ministros dos Negócios Estrangeiros japoneses comunicaram a Ali Alatas, que o Japão tinha interesse em ver a questão resolvida pacífica e rapidamente através da mediação do Secretário-Geral da ONU. Esta mudança política abriu também a via para que o Japão contribuísse com recursos financeiros para o processo das Nações Unidas, incluindo para o Diálogo Intra-Timorense (*AIETD*), para o qual o Japão contribuiu com 100.000 dólares em 1996. Claro que, paralelamente, o Japão mantinha a questão de Timor cautelosamente à margem das suas importantes relações económicas e comerciais com a Indonésia. Embora quase metade da Dieta Japonesa tivesse assinado uma petição a censurar as forças armadas indonésias pelo Massacre de Santa Cruz, em 1991, o Governo japonês evitou a crítica directa e limitou-se a dizer que lamentava. Por outro lado, ao nível da sociedade civil existiu um forte empenhamento de várias organizações de onde se destaca a coligação *Japão-Timor Leste Livre*. Esta coligação contava com cerca de 40 grupos a nível nacional e era a principal organização de coordenação da causa timorense japonesa. O seu objectivo primordial era o de “apoiar o direito timorense à autodeterminação”. Resta enfatizar que Portugal também construiu uma diplomacia mais activa com o Japão no sentido de o envolver mais na questão de Timor. Com efeito, nomeadamente a partir de 1997, onde Jaime Gama visita oficialmente o Japão e anuncia que o governo japonês terá acesso à informação detalhada sobre todos os desenvolvimentos diplomáticos da questão timorense.

posições portuguesas.⁸⁷⁵ Na verdade, estes altos funcionários do Secretariado da ONU dedicaram grande parte do seu tempo ao desenvolvimento de uma intensa actividade diplomática, num vaivém constante entre Nova Iorque, Jacarta, Lisboa e Timor-Leste, que envolveu consultas aos principais actores políticos envolvidos.

Com efeito, o embaixador Marker rapidamente iniciou viagens diplomáticas a Portugal e a Indonésia para pessoalmente começar a desenvolver uma estratégia diplomática que, em ligação com o Secretário Geral da ONU, lhe permitisse cumprir a sua missão de desenvolver todos os esforços para se alcançar uma solução internacional para Timor. Neste quadro, o Representante Pessoal do Secretário Geral viajou para Portugal logo no início de Março onde entre os dias 5 e 8 estabeleceu vários e importantes contactos com líderes políticos portugueses e timorenses, tendo sido recebido pelo Presidente da República, Jorge Sampaio e pelo Primeiro-ministro António Guterres. Depois visitou a Indonésia e Timor entre 20 e 31 de Março e foi recebido pelo presidente Shuarto em Jacarta. Nestas viagens diplomáticas o embaixador Marker teve a oportunidade de desenvolver várias e profundas discussões com os ministros dos negócios estrangeiros, Jaime Gama e Ali Alatas, e com outros importantes agentes diplomáticos e oficiais governamentais portugueses e indonésios, bem como com individualidades timorenses de vários quadrantes e com diferentes sensibilidades.

Foi com base nos relatórios destas viagens do embaixador Marker que Kofi Anan convidou os ministros dos negócios estrangeiros português e indonésio a reunirem-se com ele em Nova York nos dias 19 e 20 de Junho para lhes apresentar um novo formato das negociações tripartidas entre a ONU, Portugal e a Indonésia. O seu objectivo era o de tornar o processo negocial mais intensivo e estruturado. Ambos os ministros concordaram com a proposta de Kofi Annan de que as negociações tivessem um ritmo inicial mais contínuo ao nível diplomático dirigido pelo seu representante pessoal e que depois passariam ao nível ministerial.

Estes diálogos e ligações diplomáticas foram crescendo depois da queda do Presidente Suharto e da decisão do Presidente Habibie, em Junho de 1998, de conceder a Timor-Leste uma “autonomia alargada.”

No dia 18 de Junho, o ministro dos Negócios Estrangeiros indonésio Ali Alatas viajou até Nova Iorque para apresentar a ideia da autonomia ao Secretário-Geral da

⁸⁷⁵ Veja-se ONU, *East Timor Working paper prepared by the Secretariat*, 11 June 1997. A/AC.109/2079/Add.1. ONU, *East Timor Working paper prepared by the Secretariat*, 1, June, 1998. A/AC.109/2111. cf. Anexos.

ONU Kofi Annan. Em Agosto, a Indonésia concordou em participar em conversações tripartidas sobre autonomia especial com a ONU e com Portugal. Foi ao Representante Pessoal do Secretário-Geral para Timor Leste, embaixador Jamsheed Marker, que coube o importante papel de conduzir o processo de negociações entre Portugal e a Indonésia cujo objectivo consistia em chegar a um acordo sobre um regime de autonomia especial até ao final do ano.⁸⁷⁶

O embaixador Marker procurou também que os líderes timorenses participassem no processo. A partir da sua nomeação em 1997, Marker tentara alargar o âmbito da participação da ONU, expandindo-o além das conversações tripartidas com Portugal e a Indonésia. O Diálogo Intra-Timorense (*AIETD*) resultara deste objectivo e Jamsheed Marker pôde desenvolver relações de trabalho com importantes líderes timorenses. Deste modo, pela primeira vez, a ONU consultou Xanana Gusmão, José Ramos- Horta e os bispos D. Ximenes Belo e D. Basílio do Nascimento, entre outros, sobre os pormenores de um modelo de autonomia planeada pela ONU.

Mas todas estas sugestões e ideias só tiveram resultados porque o Secretário-geral da ONU como líder de uma equipa se envolveu directamente com a questão de Timor e acolheu de forma empenhada todas as ideias que se demonstravam inovadoras e motivadoras de progressos e aceleração do processo negocial. Mas se o seu papel foi importante no novo ímpeto e formato do processo negocial até aos acordos de Maio, o seu papel no período pós-acordo diplomático, ou seja na definição das resoluções e na sua implementação no terreno, foi crucial. Kofi Anan actuou como um líder e o seu papel de empreendedor normativo na questão timorense fez toda a diferença.

Ao contrário dos seus predecessores, Kofi Annan, não se limitou a ser um seguidor. Ele foi um verdadeiro líder muitas vezes desbloqueando situações e expondo-se ao risco enquanto outros tomaram atitudes prudentes e defensivas. Na verdade, os anteriores Secretários-gerais da ONU ainda que em gíria diplomática fossem amigos de Portugal, nomeadamente Cuellar e Boutros-Ghali⁸⁷⁷, e mesmo tendo em conta que as

⁸⁷⁶ MARKER, Jamsheed - *East Timor: a Memoir of the Negotiations for Independence*. Jefferson, N.C: McFarland & Company, 2003.

⁸⁷⁷ Como Cuellar, Boutros-Ghali pautou a sua actuação por uma atitude passiva de mero acompanhamento do cumprimento do calendário negocial. Durante o seu mandato como Secretário –geral da ONU, realizavam-se rondas semestrais cujo resultado era invariavelmente a negociação dos temas a discutir na ronda seguinte. Muito embora Boutros-Ghali insiste-se que era necessário ter uma atitude perseverante, nunca existiu da sua parte um activismo político na questão de Timor que obtivesse resultados práticos. Já após ter deixado o cargo de SG da ONU, Boutros-Ghali, em entrevista ao jornal Público, afirmou que apesar dos poucos resultados então conseguidos, não se sentia frustrado. Veja-se *Público* de 19 de Dezembro de 2000.

condições estruturais em que se moveram, que foram difíceis, a verdade é que se limitaram a uma política de acompanhamento da questão de Timor. Quando muito a anuir aos pedidos razoáveis de Portugal, sem nunca afrontar directamente a Indonésia. Poder-se-a dizer com alguma razão que esse não era a sua função. Mas de igual modo, e com a mesma dose de razão se poderá dizer que a anexação de Timor era uma clara violação indonésia do direito internacional e das normas princípios constituidores da ONU. Mais, no momento da invasão indonésia a ONU através do seu órgão máximo, o Conselho de Segurança, produziu duas resoluções nesse sentido. O que nos levaria a pensar que, de facto, o Secretário-geral da ONU como líder da organização, deveria ser o primeiro a defender a razão normativa da questão timorense.

Todavia, como temos vindo a explicar ao longo do trabalho, no contexto de guerra fria existiam razões e ideias políticas que claramente se sobrepunham a ilegalidade da anexação indonésia e ao não cumprimento normativo de um processo descolonizador em Timor, ou seja, de um processo de autodeterminação de acordo com as normas internacionais. Mas esta é, sem dúvida, outra das conclusões que este trabalho demonstra. Ou seja, não importa que existam violação de regras ou normas mesmo que suportadas por resoluções de Direito Internacional se o contexto, o ambiente político e os decisores que se movimentam nesse ambiente não as considerarem importantes, não as assumirem como verdadeiras guias de comportamento. Com efeito, uma norma que define um comportamento adequado pode ter de esperar anos para que passe a ser tida em conta pelo ambiente político e passar a ser assumida como um comportamento efectivo pelos seus actores principais, ou seja, os decisores políticos.

Kofi Annan soube arriscar e nos momentos certos tomou decisões que motivaram e contagiaram outros actores a seguirem o seu comportamento de empreendedor normativo. Deste modo, socorrendo-nos de uma metáfora desportiva, os anteriores Secretários-Gerais, cada um no seu tempo, limitaram-se a deixar o jogo desenvolver-se com as regras da sua época sem tentarem um exercício inventivo de alterar o modelo de jogo, ou de serem mais do que espectadores ou árbitros atentos. Nem Perez de Cuellar nem Boutros Galli puderam ou quiseram sair da bancada, arriscar entrar no jogo e tentar marcar o golo que terminasse com o jogo e desse a vitória a Timor. Ora, precisamente, Kofi Annan, sem exuberâncias mas com grande determinação soube de forma imaginativa e inteligente ler o jogo e fazer as substituições certas. Deste modo, quando foi preciso entrou em campo alterou o jogo, e arriscou ganhar o jogo. E como a história não nos cansa de demonstrar, no desporto

como na política, na maioria das vezes só arriscando e introduzindo mudanças é que se ganham os *jogos*.

Jamsheed Marker prestou a Kofi Annan o seguinte tributo pela sua decisão de dar prioridade nas Nações Unidas à questão de Timor: “Analisando retrospectivamente esta sequência de acontecimentos, sinto reforçadas as minhas convicções de que, sem a decisão inicial de Kofi, de activar um processo de negociações sobre Timor Leste, e não só de o manter vivo mas ainda de o empurrar constantemente para diante, as Nações Unidas não teriam podido aproveitar as oportunidades proporcionadas pela evolução dos acontecimentos políticos na Indonésia.”⁸⁷⁸

O influente diplomata australiano Jonh Dauht⁸⁷⁹ sublinhou deste modo o papel de Kofi Annan na crise de Setembro em Timor: “We were never going to invade Indonesia and the military intervention therefore required an invitation from the Government of Indonesia. *It was Kofi Annan who persuaded President Habibie that this was necessary and, I believe, that it was only Kofi Annan who could have done so.*”⁸⁸⁰

Por sua vez, o embaixador norte-americano na ONU, Richard Holbroke,⁸⁸¹ considerou Kofi Annan o melhor Secretário-geral da ONU de sempre.⁸⁸² Para Holbroke, “Kofi is the international rock star of diplomacy,”⁸⁸³ com capacidades verdadeiramente invulgaes. Na opinião do embaixador na ONU da administração Clinton Kofi Anan têm “a nearly magical ability to move people through his personal charm and gentle strength.”⁸⁸⁴

Em síntese, o trabalho e o empenho motivacional dos decisores que agiram como empreendedores políticos⁸⁸⁵ não pode ser menosprezado. E a evolução da questão

⁸⁷⁸ Francesc Vendrell citado em Relatório CAVR, op. cit. Cap. 7, p. 38.

⁸⁷⁹ Jonh Dauht desempenhou altos cargos na diplomacia australiana, nomeadamente como First Assistant Secretary, (South and South-East Asia Division) do DAFT entre 1996 e 98, depois como Deputy Secretary DAFT, entre 1998 e 2001, e como embaixador australiano e seu Representante permanente em Nova Iorque na ONU entre 2001 e 2006.

⁸⁸⁰ DAUTH, John - *Australia And The United Nations: Letter From New York. Op. cit.*, p.5.(sublinhados nossos)

⁸⁸¹ Em Agosto de 1999, Holbrooke foi empossado como vigésimo segundo o embaixador dos EUA nas Nações Unidas, em substituição de Bill Richardson.

⁸⁸² MANIATIS, Gregory A. - “On Top of the World” in *New York*. 19, November, 2001.

⁸⁸³ Ibidem.

⁸⁸⁴ Ibidem.

⁸⁸⁵ Mais uma vez estamos a adaptar um conceito que originalmente não foi pensado para as RI, mas que faz todo o sentido no nosso caso de estudo. Sobre a importância dos empreendedores políticos veja-se o capítulo 2.4 da I Parte. Para uma análise teórica inicial aplicada à administração pública veja-se KINGDON, R. - *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown/Company, 1984, e ROBERTS, N. C.; KING, P. J.- “Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process”, in *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 1, nº2, 1991, pp.147-175..

de Timor tem de ser compreendida tendo em conta o papel importante destes agentes da mudança.

Neste sentido, após alcançar o Acordo de 5 de Maio em Nova Iorque, Jaime Gama não se esqueceu de reconhecer o trabalho destes agentes, ao afirmar o seguinte:

“I recognize in this room Mr. Samuel and Mr. Vendrell. Ambassador Marker was an excellent chief negotiator and created all the conditions for getting this diplomatic accommodation. I also wish to thank the Secretary-General for the impulse he gave himself, abiding by principle regarding the dossier of East Timor. Without his commitment, without his endorsement of a clear task for the United Nations in the world today, we could not have concluded the agreement we have just signed.”⁸⁸⁶

⁸⁸⁶ ONU, “Transcript Of The Press Conference By Secretary-General, Mr. Kofi Annan, Foreign Minister Of Indonesia, Mr. Ali Alatas, Foreign Minister Of Portugal, Mr. Jaime Gama, And Ambassador Jamsheed K.A. Marker, At Un Headquarters, New York, 5 May 1999.”

5. O factor Indonésio

5.1. Contextualização do regime político indonésio: história, cultura e identidade política

A Indonésia é um Estado bastante complexo e com vários factores e tensões que derivam da história do arquipélago, das suas circunstâncias materiais, da cultura dos seus vários povos e da forma como os grupos e indivíduos dominantes têm conseguido impor a sua marca no curso dos acontecimentos. Um destes factores é o processo de desenvolvimento – aqui a tensão básica é entre a imensa maioria de pobres indonésios e a minoria, e extremamente rica, elite civil e militar – e o papel que a corrupção desempenha neste processo. Outro factor reside no papel das forças armadas no processo político⁸⁸⁷. As forças armadas indonésias constituem uma das partes mais significativas do sistema político indonésio, nomeadamente da sua política de segurança, de hegemonia territorial e de alta corrupção ao longo dos anos de autoritarismo.⁸⁸⁸

Em ambos estes factores, indivíduos muito particulares seleccionados através de um sistema de patronagem desempenham, por comparação, um papel incomensuravelmente mais importante do que na grande maioria de outras sociedades. Todavia, estes factores principais que estruturam e definem a sociedade política indonésia dificilmente conseguem ser completamente compreendidos através de explicações ou dos modelos mono causais clássicos.

Com efeito, nem um modelo baseado apenas nas características dos líderes individuais, nem um modelo político-institucional, nem mesmo o tradicional modelo político-económico sozinho consegue explicar as complexidades, subtilidades e nuances do processo político indonésio, já para não falar dos aspectos culturais que embora importantes e recorrentes também não são, só por si, factores explicativos completamente cabais. Tudo isto para dizer que é na tentativa de combinação de todos

⁸⁸⁷ Veja-se CROUCH, Harold - *The Army and Politics in Indonesia*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1978; JENKINS, David, - *Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics*, 1975 -83 Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1984.

⁸⁸⁸ O que não invalida o papel que os militares moderados tiveram no período pós-Suharto, onde funcionaram como um importante e imprevisível factor contribuidor para o processo de democratização. Sobre o papel dos militares e o regime político indonésio em especial no processo de transição e consolidação veja-se CHANDRA, Siddharth; KAMMEN, Douglas - “Generating Reforms And Reforming Generations Military Politics In Indonesia’s Democratic Transition and Consolidation”, in *World Politics*. Vol. 55, October 2002, pp. 96-136.

estes factores e modelos de análise que podemos tentar obter uma imagem mais nítida da Indonésia. Ou seja, uma análise política do Estado indonésio, ainda que sintética, deve assumir uma abordagem multidimensional. Será esta abordagem que tentaremos na breve caracterização e enquadramento histórico que se segue.

Com uma população de mais de 230 milhões de habitantes a Indonésia é o maior país de predominância muçulmana do mundo e o quarto país mais populoso em termos absolutos⁸⁸⁹, o que só por si dá uma imagem da sua importância na política internacional. A Indonésia é também um dos maiores produtores de petróleo do mundo mas porventura mais importante ainda, a Indonésia assume o papel de *pivot* económico e estratégico na região do sudeste asiático.

Internamente a Indonésia é caracterizada por várias tensões e oposições. Daqui resulta uma complexa mistura política que, por ser muitas vezes contraditória, se torna potencialmente explosiva. Estas tensões são várias e em muitos casos antigas e definem uma sociedade que encerra importantes oposições. Por exemplo, a oposição entre muçulmanos devotos e muçulmanos nominais; a oposição entre javaneses e não javaneses; a oposição entre as mais de trezentas culturas dentro do Estado; a oposição entre o Governo centralizador e o separatismo regional; a oposição entre as várias facções dentro das Forças Armadas e do Governo e, finalmente, mas não menos importante, a oposição crucial entre os ricos e os pobres.

Até ao início da transição democrática a identidade política da Indonésia reflectiu, e em grande medida continua assim, uma concepção de autoridade política com origens quer no passado javanês pré-colonial quer na sua reestruturação no período colonial. Deste modo, é a reificação de valores políticos seleccionados destes dois períodos e depois reconstruídos e adaptados que tornam a cultura política indonésia muito particular.⁸⁹⁰ Uma cultura política onde a participação política é muito baixa por contraste a uma politização imposta muito forte, ou dito de outra forma, onde a cultura política é dominada pela não participação livre e democrática, mas sim pelos aparelhos e instituições políticas impostas verticalmente pelo poder político, como veremos mais adiante.

⁸⁸⁹ Com 231,749,876 habitantes a Indonésia é o quarto país mais populoso do mundo, superado apenas pela República Popular da China, Índia e Estados Unidos. Mais de 130 milhões de indonésios vivem na ilha de Java, a ilha mais povoada do mundo. Apesar de um programa bastante eficaz de planeamento familiar que se implementou a partir de 1990, estima-se que a população chegue a 288 milhões de habitantes em 2050, com base na actual taxa de crescimento anual, em 1,25%. Cf. *World Population Prospects*. NY: United Nations, 2008.

⁸⁹⁰ Veja-se Philpott, Simon - *Rethinking Indonesia: Postcolonial Theory, Authoritarianism and Identity*, New York: St. Martin's Press, 2000.

Paralelamente, e funcionando como um poderoso factor adjunto, existem na cultura politica indonésia a institucionalização de princípios culturais, como o *Abangan*,⁸⁹¹ e ideológicos, como o *Pancasila*, que estruturam a sociedade política indonésia. Aqui, ganha particular relevância os famosos cinco princípios de influência hindu, *Pancasila*, que, na verdade, constituem a base ideológica do Estado indonésio desde o seu início e funcionam como uma ideologia horizontal e predominante na sociedade política indonésia.⁸⁹²

Existem ainda um conjunto de estruturas institucionais particulares que se impuseram ao longo da construção do estado Indonésio moderno e que definem a identidade e cultura politica indonésia. Estas estruturas institucionais incluem: a) a Constituição fundadora do Estado de 1945; b) a subserviência do parlamento relativamente ao governo e muito especialmente ao líder presidencial, onde está incluído o natural culto da personalidade do *chefe*; c) a manipulação e controle do sistema partidário pelo governo, com a existência de apenas três partidos reconhecidos sendo um, o Golkar, o veículo político do poder presidencial; d) a não independência e corrupção do sistema judiciário; e) e o importante papel formal e informal das Forças Armadas, da polícia e dos vários serviços de inteligência no sistema político indonésio.⁸⁹³

5.1.1. O sistema político-partidário Pancasila

Na Indonésia as elites políticas sempre partilharam uma ideia principal: a grande prioridade do regime indonésio era a necessidade de conseguir consensos para mobilizar os recursos materiais e humanos para atingir o *desenvolvimento*. Deste modo, a vida política partidária com os seus jogos e divisões ideológicas era encarado pelas elites

⁸⁹¹ O Abangan é um conceito cultural e religioso utilizado para definir e caracterizar a população muçulmana javanesa que pratica uma versão não ortodoxa e sincrética do Islão. Originalmente o conceito foi criado pelo famoso sociólogo Clifford Geertz, e etimologicamente deriva da palavra javanesa que significa vermelho. Mais do que a sua versão original o Abangan é definidor da adaptação do islão a um conjunto de crenças locais. Deste modo o Abangan é o exemplo perfeito da capacidade indonésia de integrar elementos multiculturais num estilo muito próprio. Na verdade, o Abangan, é o sistema de crenças dominante na Indonésia que funde o Islão com elementos do hinduísmo, do budismo e das tradições animistas. Para uma visão geral e clássica sobre a cultura e a política na Indonésia veja-se Claire Holt (ed) - Culture and Politics in Indonésia. Jacarta: Equinox pub, 2007. Sobre o conceito original veja-se GEERTZ, Clifford - The Religion of Java, University Of Chicago Press 1976.

⁸⁹² Sobre a importância do Pancasila veja-se RAMAGE, Douglas - *Politics in Indonesia: Democracy, Islam, and the ideology of tolerance*. London: Routledge, 1997.

⁸⁹³ KINGSBURY, Damien - *The Politics of Indonesia*. Melbourne: Oxford University Press, 2002.

indonésias como um factor divisionista e um desperdício de tempo face ao alcance do *desenvolvimento*.

O principal problema das elites fundadores do regime da Nova Ordem, nomeadamente das suas Forças Armadas (*Ankatan Bersenjata Republik Indonésia*, ABRI)⁸⁹⁴, era o de conseguir uma forma de subordinar o sistema de partidos políticos às necessidades de *unidade estabilidade e desenvolvimento*, bem como do seu controlo sobre o processo político.⁸⁹⁵ A solução encontrada foi a de criar uma estrutura política que seria inteiramente sensível aos interesses e agenda das ABRI e do governo. Por outro lado, esta estrutura teria também a função de competir nas eleições gerais com os outros partidos políticos reconhecidos. Deste modo, foi criado um partido oficial denominado Golkar. Todavia, o Golkar não era um partido tradicional, ou seja não era um partido político no sentido usual de agregar e articular interesses de baixo para cima, das bases populares para as suas elites dirigentes. Não, o Golkar, seria o veículo político das ideias e interesses das elites governamentais que, desta forma, e de cima para baixo, iria definir as políticas que mais interessavam a Indonésia no seu todo tão diverso sem criar divisões e de acordo com o espírito dos princípios do *Pancasila*.

Deste modo, a competição do sistema político-partidário indonésio foi concebido para apenas promover um diálogo controlado sobre quais os melhores programas e dirigentes para alcançar os objectivos nacionais que, basicamente, se ancoravam na ideia estratégica dominante do *desenvolvimento*. Isto significou que a oposição e luta política tradicional, demo-liberal, baseada na concorrência ideológica e no apelo dos interesses dos militantes partidários com origem nas suas diferenças e clivagens sociais, étnicas ou económicas não tinha lugar na Indonésia, e foi mesmo definida como subversiva da ideologia nacional *Pancasila*. Neste sentido, os princípios ideológicos do *Pancasila* foram impostos verticalmente, e todos os partidos legais comungavam dos seus princípios gerais. Nas palavras de Shuarto a adopção do *Pancasila* pelos partidos indonésios “will facilitate the prevention of conflict among

⁸⁹⁴ As ABRI, que incluíam também as forças policiais passam a partir de 1 de Janeiro de 1999 ser designadas por Tentara Nasional Indonésia (TNI), que literalmente pode ser lido como Exército Nacional Indonésio, mas que significa o conjunto geral das forças armadas menos a polícia.

⁸⁹⁵ Para uma boa visão sobre o papel político das forças armadas nos primeiros anos da nova ordem veja-se CROUCH, Harold – *The Army and Politics in Indonesia*, Ithaca: Cornell University Press, 1978, especialmente os capítulos 9-14.

various political groups which in their efforts to attain their respective goals may cause clashes detrimental to national unity and integrity.”⁸⁹⁶

Com efeito, em 1973, para garantir que a *perturbadora* concorrência multipartidária ocorresse, o sistema partidário foi reestruturado e simplificado por decreto do governo, forçando os nove partidos tradicionais existentes a reagruparem-se em duas grandes coligações eleitorais. Os quatro partidos muçulmanos, apesar das suas desiguais tradições históricas e das suas diferenças ao nível dos líderes e ideologia, foram unidos no Partido do Desenvolvimento da Nação (PPP), e as facções políticas cristãs e seculares foram, dificilmente, reunidas no Partido Democrático Indonésio (PDI). O resultado desejado era o de enfraquecer ainda mais os partidos políticos existentes relativamente ao poder do governo e o ao seu veículo político, o Golkar. Finalmente, com a lei governamental sobre os partidos de 1975, ficou concluído o processo de conciliação dos partidos políticos com as exigências daquilo que se pode denominar como o *sistema político-partidário Pancasila*.

Deste modo, os partidos PPP, PDI e o *partido oficial* Golkar, transformaram-se nos três pilares do *sistema político-partidário Pancasila*, e passaram a ser os únicos participantes legais e reconhecidos pelo governo no processo eleitoral. Todos os outros tipos de actividades políticas, partidos ou associações, foram proclamados ilegais. Os partidos foram colocados sob a supervisão do Ministério dos Assuntos Internos e ao presidente indonésio foi dado o poder de suspender as suas actividades.

Mais importante ainda, a lei de 1975 institucionalizou o conceito da população rural como uma “*massa flutuante*”, proibindo os partidos de organizar e mobilizar politicamente os camponeses entre as campanhas eleitorais. Isto deu ao Golkar uma enorme vantagem, porque os funcionários do governo dos centros urbanos e das vilas eram obrigatoriamente membros de Golkar. Esta tradição da vida política eleitoral indonésia, onde as vitórias eram facilmente asseguradas pelos funcionários e caciques locais pode também ter contribuído para uma *misperception* relativa a uma vitória semelhante no referendo em Timor, e é com certeza mais um dos factores que ajuda a compreender a decisão de aceitar o referendo.

Importa sublinhar que o resultado prático da legislação sobre os partidos políticos de 1975 foi o de despolitizar os partidos políticos tradicionais (do período 1945-1965) e, deste modo, definitivamente esvaziar de poder os partidos e consolidar o

⁸⁹⁶ Citado em FREDERICK William; WORDEN Robert (eds.) - *Indonesia: A Country Study*. Washington: GPO, 1993, p. 175.

poder do presidente e do governo. Consequentemente, as vitórias esmagadoras do Golkar durante a década de setenta puseram um ponto final a todas as expectativas de que um sistema multipartidário pudesse ser ressuscitado na Indonésia. Ao criar e manter um sistema político-partidário altamente disciplinado, o governo manteve uma grande restrição à participação política dos cidadãos indonésios e fez com que durante décadas a população indonésia se sentisse limitada na sua participação política. Isto conduziu a uma crescente alienação de grande maioria da população da actividade política que contribui para reforçar os sentimentos de revolta e vingança que caracterizaram os tumultos que no final da década de noventa conduziram ao fim da Nova Ordem.

Mas então os partidos não desempenhavam nenhum papel relevante no regime da Nova Ordem, para além de controlarem a imposição vertical da actividade política e, com isso, ajudarem a estabilidade da autoridade e poder do governo? Bem, a verdade é que de um ponto de vista mais micro, os partidos tinham algumas funções específicas. Por exemplo, era através dos partidos que o regime da Nova Ordem conseguia cooptar de uma forma não contestatária os líderes civis dos antigos partidos políticos.⁸⁹⁷ Os partidos também tinham uma função de *feedback*, nomeadamente os partidos islâmicos que constantemente tentavam dar voz a assuntos próximos dos valores islâmicos.

Finalmente, de um ponto de vista externo, a continuidade da existência de partidos políticos e de eleições contribuía para a reputação internacional do regime da Nova Ordem especialmente após o seu violento e traumático nascimento.

5.1.2. A cultura política moderna e os movimentos pró-democracia

Apesar de já termos sublinhado as origens pré e pós-coloniais da cultura política indonésia convém sublinhar compreensivamente as influências e determinantes mais recentes, ou seja, as da modernidade e da globalização. Como também já vimos, os principais elementos da cultura política na construção da Indonésia moderna eram provenientes de dois objectivos centrais do governo da Nova Ordem: a estabilidade e o desenvolvimento. Se a autoridade na era de Suharto foi baseada no apoio e na coacção

⁸⁹⁷ Deste modo, numa estratégia clássica de pacificar os contestatários os partidos desempenhavam esta importante função de integra-los no sistema. Estes líderes, por sua vez, embora críticos das limitações a que estavam sujeitos, aceitavam fazer parte do sistema pois tinham sempre a oportunidade de, mesmo que limitadamente, contribuir politicamente para fazer avançar o sistema.

das ABRI, a legitimidade do governo repousava sobre o seu sucesso em alcançar a estabilidade sociopolítica e o desenvolvimento económico.

Todavia, a partir da década de noventa, com o acelerar da globalização a cultura política da Indonésia começou a reflectir valores menos tradicionais, menos étnicos, menos asiáticos-comunitários e mais ocidentais-globais, bem como valores mais seculares. Com efeito, a partir da década de noventa é notório o desenvolvimento de valores urbanos e mais materialistas influenciados pelo desenvolvimento económico nacional e internacional, bem como pelo crescente contágio de ideias ligados aos Direitos Humanos, à Democracia e à *accountability*⁸⁹⁸ ou, se quisermos, à responsabilidade do bom governo. Todas estas ideias são claramente menos indonésio-asiáticas, e mais internacionalistas-ocidentais e resultam da grande mudança do ambiente ideacional e normativo pós-guerra fria e da sua expansão global, quer através das redes de informação e dos media globais, quer através das *redes de defesa de direitos* – as “advocacy networks”⁸⁹⁹ – quer das comunidades epistémicas⁹⁰⁰, quer

⁸⁹⁸ Veja-se, PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (eds.) - *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge/Nova York: Cambridge University Press. 1999.

⁸⁹⁹ Existem vários tipos redes transnacionais. Keck e Sikkink distinguem três tipos baseadas nas suas motivações, a saber: 1 Existem aquelas que possuem objectivos essencialmente instrumentais, especialmente corporações transnacionais e Bancos; 2. outras são motivadas principalmente por ideias causais partilhadas (*shared causal ideas*), tais como grupos científicos, ou comunidades epistémicas; 3. por último, temos aquele tipo de rede que compreende os que são motivadas principalmente por princípios (*principled ideas*), ou valores partilhados. Essas últimas seriam as redes transnacionais de defesa de direitos (*advocacy networks*). Todavia, e a apesar destas nuances, Keck e Sikkink, sublinham a ideia geral, que partilhamos, de que mais do que aquilo que as distingue importa sublinhar os aspectos comuns a todos estes movimentos ideacionais, a saber: a centralidade dos valores normativos, ou seja, as ideias baseadas em princípios; a crença de que os indivíduos fazem a diferença; o uso criativo de informação, e a utilização de estratégias políticas sofisticadas na definição das suas campanhas através de actores não governamentais. Deste modo, as redes de defesa de direitos (*advocacy networks*) são significativas quer doméstica quer transnacionalmente, e constroem novas e importantes conexões entre os actores nas sociedades civis, os Estados e as organizações internacionais. Deste modo, elas multiplicam os canais de acesso aos decisores no âmbito do sistema nacional quer no âmbito do sistema internacional. cf. Keck e Sikkink Op. Cit., 1998.

⁹⁰⁰ De acordo com Haas, uma comunidade epistémica é, basicamente, uma rede de profissionais com reconhecida especialização e competência e com uma afirmação de autoridade relativa ao conhecimento de políticas específicas em determinado domínio ou área. O trabalho de Haas (1992, 1994) representou um avanço teórico nas RI, ao demonstrar a erosão das linhas divisórias entre a política interna e a internacional através da importância do papel do conhecimento científico e das redes de especialistas na formação de regimes internacionais, quer devido ao relacionamento transnacional entre os vários especialistas que, por sua vez, vão influenciar o posterior acesso e contágio dos processos decisórios domésticos e intergovernamentais. Veja-se HAAS, Peter – “Introduction: epistemic communities and international policy coordination”, in *International Organization*. Vol. 46, n. 1, pp. 1-35, 1992. Para uma visão geral e aplicada sobre o papel do conhecimento nos processos políticos veja-se o restante volume de *International Organization*, Vol. 46, nº1, 1992; e os HAAS, Ernst. *When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1990. e HAAS, Peter M.; KEOHANE, Robert O.; LEVY, Marc A. (eds). *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge/ London: MIT Press, 1994.

mesmo, ainda que em menor grau, do contágio ambiental dos líderes indonésios nas suas inter-relações pessoais e políticas internacionais.

Todavia, da mesma forma que ao nível religioso, a cultura política moderna da Indonésia não era monolítica. No início de 1990, existiam uma variedade de subculturas: burocráticas, militares, intelectuais, comerciais, literárias e artísticas, cada uma com seus próprios critérios para julgar a política, mas todas direccionadas para o bom, e moderno, funcionamento do sistema político e de governo indonésio. Ainda assim parece razoável afirmar que as duas mais importantes subculturas políticas modernas, pós-noventa, sejam a dos militares e a dos intelectuais.

Como vimos, foi a subcultura militar que deu o tom para as duas primeiras décadas do governo de Suharto, tanto em termos de *ethos*, como na participação directa dos militares em todos os níveis de governo e administração. Embora cada vez mais profissionais no sentido técnico, as ABRI nunca perderam a sua identidade militar e política como a instituição unificadora do estado Indonésio. Mesmo as facções existentes dentro das ABRI nunca perderam a sua concepção sobre a importância que representavam para a construção e encarnação do espírito nacional, situando-se acima das divisões sociais, étnicas e religiosas do país.

De acordo com a assumpção da *dwifungsi*,⁹⁰¹ as ABRI apesar de não estarem acima da política indonésia, não faziam parte da competição política aberta e tinham - como aconteceu na queda de Suharto - uma boa consciência sobre os interesses em jogo e uma boa percepção sobre a oportunidade política. Com efeito, no período de transição e de tumulto social os militares poderiam ter tido a tentação de travarem o processo de transição, mas não o fizeram e, pelo contrário, deram o seu contributo ao processo de transição e da *reformasi* e mesmo ao início da consolidação democrática.⁹⁰² Claro que este sentido de responsabilidade política era, e foi, forte sobretudo ao nível das elites militares mais políticas, nomeadamente as que viviam junto da corte em Jacarta. Ao contrário do que acontecia em Timor e noutros territórios insulares onde a cultura

⁹⁰¹ As forças Armadas Indonésias despenhavam a chamada *dwifungsi*, ou seja, a dupla função de manter a “lei e a ordem” e de participar no dia a dia dos assuntos da governação do Estado Indonésio. Esta doutrina *dwifungsi*, significava que na Indonésia os militares eram também políticos. As forças armadas indonésias tinham uma ligação importante e permanente em todo o processo político e de governo do país representando, deste modo, um papel contrário ao papel dos militares nas democracias consolidadas. Aqui, os militares assumem um papel técnico, não político, de funcionários públicos com uniforme como se refere no trabalho clássico de Samuel Huntington. Veja-se HUNTINGTON, Samuel - *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

⁹⁰² Veja-se CHANDRA, Siddharth; KAMMEN, Douglas – Op. cit. 2002.

política da responsabilidade não era tão desenvolvida e existia uma ligação perversa entre os militares, a polícia, os serviços de inteligência e as milícias locais que propiciavam um clima de abuso e impunidade que ganhou contornos de destruição, morte e terror especialmente inaceitáveis após a derrota no referendo.⁹⁰³

A sub cultura dos académicos, escritores e outros intelectuais na década de 1990 era substancialmente diferente da dos militares e dos políticos profissionais. Enquanto estes sempre estiveram preocupados com a unidade identitária do Estado e com a sua especificidade indonésia, os intelectuais, embora admitindo a especificidade identitária indonésia, sempre foram observadores mais críticos dos erros e defeitos da maneira indonésia de fazer política. Por outro lado, e mais uma vez contrariando o excessivo nacionalismo e proteccionismo de valores e influências externas que as elites governamentais defendiam, os intelectuais sempre estiveram mais propensos a ser influenciado por ideias e valores políticos ocidentais. E isto foi, visivelmente, exponenciado pela globalização e pelo novo ambiente ideacional e normativo dos anos noventa.

Com efeito, as vagas de democratização internacional, nomeadamente as que chegaram à Ásia, eram temas de discussão e interesse crescente nas universidades e nos círculos intelectuais. Depois, o desenvolvimento das *advocacy networks* e a crescente participação em redes e congressos internacionais ligados a comunidades epistémicas e, sobretudo o seu envolvimento em organizações não-governamentais (ONGs) vocacionadas para a defesa dos Direitos Humanos e da Democratização, foram factores essenciais para a cultura dos intelectuais se podesse afirmar com uma autonomia própria e com bastante influência. *E como as ideias não flutuam no ar,*⁹⁰⁴ as ideias dos intelectuais foram foram-se institucionalizando através do desenvolvimento de movimentos como *The Supporting Movement for Democratisation in Indonésia* (GDPI) que chegou a apresentar uma petição no Comité de Descolonização da ONU em favor de Timor leste⁹⁰⁵ ou o do movimento de estudantes *Yogyakarta Students Solidarity* (SMY) que esteve, entre outros, na origem do *People's Democratic*

⁹⁰³ O melhor trabalho, porque mais rigoroso e imparcial, sobre a violência gerada pela cumplicidade entre as TNI e as milícias sobretudo no ano *horribilis* de 1999 é ROBINSON, Geoffrey – *East Timor 1999 Crimes against Humanity: A Report Commissioned By The United Nations Office Of The High Commissioner For Human Rights* (OHCHR). UCLA, 2003.

⁹⁰⁴ Estamos a adaptar uma ideia original de Risse Kapen em RISSE-KAPPEN - “Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War,” in *International Organisation*. Vol.48, n°2, 1994, pp.185-214.

⁹⁰⁵ *United Nations Committee of Decolonisation: Hearings on the East Timor Question 1997*. Lisboa: AR, 1998, p. 143-145.

Association (PRD), liderada por Sugeng Bahagijo e que depois deu origem a *Indonesian People's Democratic Movement* (PADI). Estes movimentos políticos sempre tiveram um entendimento paralelo e interligado entre a democratização da Indonésia e a libertação de Timor.⁹⁰⁶

Outra organização indonésia ligada a académicos e intelectuais que desempenhou um papel importante foi O Fórum Internacional de ONG's para o Desenvolvimento da Indonésia (INFID) – uma coligação composta por mais de 100 ONG's indonésias e internacionais – que se pronunciou sobre “o surgimento de um número cada vez maior de vozes entre o movimento de democratização na Indonésia favoráveis a uma solução pacífica para o conflito em Timor-Leste.”⁹⁰⁷ Depois, existiam vozes individuais de personalidades influentes e líderes de opinião na sociedade indonésia que sempre questionaram o papel da Indonésia em Timor. Entre essas vozes, contavam-se o antigo editor da influente revista *Tempo*, Gunawan Mohammad, o educador católico padre Mangunwijaya, o líder sindicalista Mochtar Pakpahan e o conhecido dissidente islâmico Sri Bintang Pamungkas, todos apoiando a autodeterminação de Timor. Muitos destes intelectuais tornaram-se fortes activistas em rede e criaram ligações com organizações da sociedade civil da região Ásia-Pacífico. Por exemplo as importantes conferências da Coligação Ásia-Pacífico por Timor-Leste (APCET) que tiveram lugar em Manila em 1994, e depois em Kuala Lumpur, em 1995, (APCET II), e em Bangucoque em 1998 (APCET III), contaram com a presença de intelectuais indonésios e foram importantes manifestações da causa timorense. Estes, e outros movimentos em rede como o TAPOL,⁹⁰⁸ o Kontras,⁹⁰⁹ a ASIET⁹¹⁰, desbravaram

⁹⁰⁶ No início da década de 1990, começa um apoio político sustentado de grupos indonésios à causa timorense através de organizações como a *Infight* (Saleh Abdullah), o Instituto para a Defesa dos Direitos Humanos (*Lembaga Pembela Hak-hak Asasi Manusia - LPHAM*; H.J.C. Princen) e a Nova Vida (*Hidup Baru*; Yopie Lasut). Existiram depois os contributos e apoios internacionais de indonésios residentes no estrangeiro, mas foram sobretudo os contactos com os estudantes timorenses que estudavam em Java após a abertura da província em 1989, que influenciaram decisivamente a luta conjunta de Timor e dos democratas Indonésios e contribuíram para o despertar indonésio para o problema de Timor. Cf. CAVR, Ohio, Cap. 7, pp.125-126. Mais tarde, já na fase crítica, o Fórum das Comunicações Timor-Leste (*Podastes*) foi a primeira instituição a organizar uma reunião pública em Jacarta sobre a questão da autodeterminação em Timor-Leste, que teve lugar na universidade nos finais de 1997. Os grupos de solidariedade indonésios Solidariedade para com o Povo de Timor-Leste (*Fortilos*) e Solidariedade Indonésia pela Paz em Timor-Leste (*Solidamor*) nasceram a partir deste Fórum. Cf. GOODMAN, James – “Indonesians for East Timor”, in *Inside Indonesia*. Vol. 59, 1999.

⁹⁰⁷ Declaração da 11ª Conferência INFID, Bona, 4-6 de Maio de 1998.

⁹⁰⁸ TAPOL “(which means political prisoner in Indonesian) was originally set up to campaign for the tens of thousands of political prisoners remaining in Indonesia. Over time our mandate expanded to cover campaigning for human rights in general in Indonesia and East Timor. In 2007, in response to the democratic changes taking place in Indonesia, our mandate was further broadened to include the promotion of peace and democracy in Indonesia and East Timor although our activities now are primarily focused on Indonesia.” In <http://tapol.gn.apc.org/>

o caminho para *um novo pensamento* sobre os Direitos Humanos na Indonésia e em Timor.

Com efeito, todo este movimento ideacional transnacional irá ter importante consequência institucional com a Criação de Comissões Nacionais de Direitos Humanos na Ásia e na sua interligação com a ONU, bem como no posterior *Asia Pacific Forum Of National Human Rights*.⁹¹¹ Deste modo, estes e outros movimentos foram bastante importantes na criação de movimentos transnacionais de partilha de ideias e de políticas na defesa dos Direitos Humanos e, em última análise, na pressão para a Democratização e *Reformasi* na Indonésia.⁹¹²

Efectivamente, foi a partir destes círculos e movimentos ligados aos intelectuais indonésios que a pressão para a democratização teve a sua origem e se desenvolveu. Não foram os partidos oficiais e os políticos profissionais que, originalmente, propiciaram esta pressão. Quando muito, eles foram sendo contagiados pelas discussões semi-públicas, realizadas em *workshops* e seminários universitários ou no seio das Associações e ONG's.

Esta cultura política não tinha inicialmente um grande número de peões a que pudesse deitar a mão para promover fortes impactos políticos. Na verdade, a sua força era a simplesmente a força das ideias e do conhecimento e, embora extremamente motivados e empenhados, não tinham os meios que articulassem as suas ideias em movimentos com aspirações políticas. Ora, isto mudou com o aumento do número de jovens universitários que facilmente foram contagiados pelas ideias de Democracia e Direitos Humanos ao longo da década de noventa e que começaram a constituir os seus próprios movimentos pró-democracia⁹¹³, o que se revelou crucial na contestação a Suharto.

⁹⁰⁹ Veja-se *The (Indonesian) Commission for Disappearances and Victims of Violence* <http://www.desaparecidos.org/kontras>

⁹¹⁰ *Action In Solidarity With Indonesia and East Timor (ASIET)* <http://www.asiet.org.au>

⁹¹¹ Para uma visão retrospectiva geral sobre a criação das Comissões Nacionais de Direitos Humanos na Ásia veja-se KABIR, Abul; Hasnat Monjurul- "Establishing National Human Rights Commissions in South Asia: A Critical Analysis of the Processes and the Prospects," in *Asia-Pacific Journal on Human Rights & the Law*. 2001, Vol. 2, nº1, pp.1-53. Para uma visão recente sobre o Asia Pacific Forum Of National Human Rights veja-se "1. Establishing a Regional Human Rights Mechanism for the Asia-Pacific Region," e "2. Eighth Annual Meeting of the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions" in *Asia-Pacific Journal on Human Rights & the Law*. 2003, Vol. 4, nº 2, p82-87 e pp.89-93 respectivamente.

⁹¹² UHLIN, Anders. - *Indonesia and The "Third Wave of Democratization": The Indonesian Pro-Democracy Movement in a Changing World*. New York: St. Martin's Press. 1997.

⁹¹³ Entre os mais destacados grupos indonésios pró-democracia de base universitária refiram-se o *FKMJ*, (*Forum Komunikasi Mahasiswa Jember*, Fórum de Comunicação dos Estudantes Jember), a *SMID* (*Solidaritas Mahasiswa Indonesia untuk Demokrasi*, Solidariedade dos Estudantes indonésios com a

Deste modo, *as ideias não flutuaram livremente no ar* e os jovens estudantes universitários com a sua irreverência e militância constituíram uma dinâmica essencial na activação dos protestos de rua contra os abusos autoritários e em defesa de mudanças e da democratização.⁹¹⁴ Foram eles que de uma forma pública criticaram abertamente a identidade autoritária da Indonésia e começaram a exigir a construção de uma nova visão identitária – menos militarista e autoritária e mais civilista e democrática – para a Indonésia. As suas manifestações, as suas exigências, já não são características de uma *massa flutuante*, mas sim de uma *massa crítica*, informada e com uma cultura política de participação democrática que, como veremos mais tarde, foram uma das pedras de toque nos acontecimentos que provocaram o fim da Nova Ordem.

5.1.3. A cultura e identidade da política externa indonésia: de Sukarno a Shuarto

De um ponto de vista externo, a Indonésia sempre foi o Estado hegemónico do Sudeste asiático. Com efeito, embora em níveis diferentes e com variáveis graus de conforto, todos os seus vizinhos viviam sobre a sua sombra estratégica. Neste sentido, a Indonésia foi, e continua a ser, o pivot⁹¹⁵ político e económico desta região como ficou provado com a sua liderança na formação da ASEAN. Por outro lado, de um ponto de vista de segurança regional a Indonésia é o Estado chave do sudeste asiático.⁹¹⁶ Desempenhando este papel tão importante e dominante, a Indonésia passou as últimas cinco décadas como um Estado relativamente independente de pressões externas.

Deste modo, e recordando a tradição particular da história javanesa onde o monarca tinha um estatuto semi-divino, a Indonésia durante largos períodos não sentiu

Democracia) e o *KPRP* (*Komite Perjuangan Rakyat untuk Perubahan*, Comité Popular de Luta pela Mudança).

⁹¹⁴ Para uma análise interessante das dinâmicas da democratização na Indonésia e o papel dos seus principais actores veja-se TORNQUIST, OLLE – “Dynamics of Indonesian democratisation”, in *Third World Quarterly*, Vol 21, nº 3, pp. 383-423, 2000.

⁹¹⁵ CHASE, Robert; HILL, Emily; KENNEDY, Paul (eds.) - *The pivotal states: a new framework for U.S. policy in the developing world*. New York: W. W. Norton & Company, 1999; De acordo com estes autores um “pivotal state” tem a capacidade não só de determinar “the success or failure of its region but also significantly affect international stability”; (p. 9). A posição de um estado pivot é “geostrategically important state to the United States and its allies.” (p. 6). Nesta obra são identificados nove estados pivots, a saber: a Índia, o Paquistão, a Turquia, o Egipto, a África do sul, o Brasil, a Argélia, o México, e a Indonésia.

⁹¹⁶ DIBB, Paul - “Indonesia: the key to South-East Asia's security”, in *International Affairs*. Vol 77, nº. 4, 2001, pp. 805-827.

nem deu grande importância a qualquer tipo de pressão externa ao seu poder hegemônico regional. Neste sentido, apesar de ocasionalmente o governo indonésio ter que aceitar e reconhecer impactos exteriores, particularmente na sua economia, os seus governantes sempre construíram uma cultura política nacionalista com fortes tendências para travar qualquer tipo de intervenção externa na Indonésia.

Com efeito, a sua estrutura política, as suas instituições e as suas práticas reflectem aquilo que pode ser interpretado como uma *maneira* indonésia de gerir os seus assuntos políticos. Deste modo, de um ponto de vista ideacional e perceptivo as elites indonésias sempre tiveram uma visão do mundo onde a Indonésia ocupava o centro do mundo e, portanto, pouco susceptível a influências externas, nomeadamente ocidentais.

Ainda assim, convém referir como quadro explicativo introdutório que na Indonésia, pese embora as ideias e propostas pudessem partir dos Ministros dos Negócios Estrangeiros⁹¹⁷, a última palavra em política externa era sempre a do Presidente. Deste modo, a cultura política individual do líder irá influenciar a sua visão do mundo e deste modo a política externa indonésia desde o início.

Como bem observou Anderson, enquanto Sukarno tinha uma cultura política embebida nos movimentos nacionalistas e anti-colonialistas, Shuarto desenvolveu a sua cultura política como oficial das Forças Armadas. Enquanto Shuarto formou a sua carreira dentro do Estado, especialmente dentro das estruturas de segurança interna, Sukarno nunca teve, ao longo da sua formação, qualquer tipo de influência ou carreira na função pública.⁹¹⁸ Consequentemente, as diferentes experiencias de vida dos dois líderes Indonésios foram essenciais para formarem as suas respectivas visões do mundo, que constituíram e definiram uma parte significativa das suas estruturas cognitivas, sociais e normativas.

Deste modo, a política externa de Sukarno reflecte muito as suas características culturais e identitárias de um nacionalista, com uma visão idealista e um pouco romântica, que tentou viver e fazer política à altura da sua qualidade de pai fundador da Republica e que não tolerou qualquer tentativa de influência externa na sua política nacionalista. Esta visão, como veremos, levou Sukarno a exageros e a conflitos que

⁹¹⁷ Aqui, convém salientar o importante papel que Adam Malik e depois Ali Alatas tiveram na formulação da Política externa Indonésia durante a presidência de Shuarto.

⁹¹⁸ ANDERSON, Benedict - "Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective" in *Language and Power: Exploring Political Culture in Indonesia*, Cornell University Press, 1990, pp. 94-120.

acabou por pagar caro. Suarto, por sua vez, faz reflectir na política externa Indonésia o seu pragmatismo e racionalidade típicas de um alto funcionário, e a sua Política externa foi norteadada pela preocupação da segurança, ordem e estabilidade. Esta sua visão fez com que, como iremos ver a seguir, grande parte dos seus anos iniciais na presidência da Indonésia sejam ocupados com a reversão dos excessos nacionalistas da política externa de Sukarno.

A orientação da política externa indonésia durante a década de 50 e inícios da década de 60 foi formatada pela doutrina de Sukarno denominada *Guided Democracy* (1959-65)⁹¹⁹. Esta *democracia bonapartista, esquerdista-nacionalista, conduzida* por Sukarno, estabeleceu de um ponto de vista interno um regime presidencialista com um sistema multipartidário controlado e um regime económico centralizado e altamente intervencionista. De um ponto de vista externo, Sukarno adoptou uma atitude neutralista face a um engajamento declarado ao sistema bipolar. Claro que não podemos esquecer que a Indonésia neste período desenvolveu também uma relação de proximidade com a União Soviética e a República Popular da China com óbvios prejuízos nas suas relações com o ocidente.⁹²⁰ De um ponto de vista internacional a ideia mais marcante foi a do lançamento do terceiro-mundismo não alinhado, combatente do imperialismo e do colonialismo, ideias que a Indonésia defendeu e patrocinou na conferência de Bandung.⁹²¹

⁹¹⁹ Este regime, na sua essência bonapartista, foi instituído em 5 de Julho de 1959 por um decreto governamental que dissolveu a Assembleia Constituinte, e reintroduziu a constituição presidencialista de 1945.

⁹²⁰ ANWAR, Dewi Fortuna - *Indonesia in ASEAN: Foreign Policy and Regionalism*. Singapore: ISAS, 1994, p. 21.

⁹²¹ Entre 18 e 24 de Abril de 1955, reuniram-se na Conferência de Bandung, na Indonésia, os líderes de vinte e nove Estados asiáticos e Africanos e aprovaram *Os Dez Princípios da Conferência de Bandung*, a saber: 1. Respeito aos direitos fundamentais, de acordo com a Carta da ONU. 2. Respeito à soberania e integridade territorial de todas as nações. 3. Reconhecimento da igualdade de todas as raças e nações, grandes e pequenas. 4. Não-intervenção e não-ingerência nos assuntos internos de outro país. 5. Respeito pelo direito de cada nação defender-se, individual e colectivamente, de acordo com a Carta da ONU. 6. Recusa na participação dos preparativos da defesa colectiva destinada a servir aos interesses particulares das superpotências. 7. Abstenção de todo acto ou ameaça de agressão, ou do emprego da força, contra a integridade territorial ou a independência política de outro país. 8. Solução de todos os conflitos internacionais por meios pacíficos (negociações e conciliações, arbitragens por tribunais internacionais), de acordo com a Carta da ONU. 9. Estímulo aos interesses mútuos de cooperação. 10. Respeito pela justiça e obrigações internacionais. Como é fácil de perceber estes princípios foram mais declarativos do que efectivos, todavia foram no contexto da época muito importantes para marcar uma forte posição contra o colonialismo. A Indonésia foi líder deste movimento (*Movimento dos Países Não Alinhados*) que mais do que o neutralismo e a defesa de uma posição equidistante face aos blocos da guerra fria, teve um impacto importante no desenvolvimento da ideia relativa à necessidade de criar uma nova ordem económica e política, livre do imperialismo e do neocolonialismo, que fosse uma via para o desenvolvimento e bem estar económico destas jovens nações.

De um ponto de vista regional, a ideia mais marcante da política externa de Sukarno foi a da confrontação contra a Malásia na tentativa de impedir o nascimento de um poder regional que pudesse ombrear, ou ofuscar o seu. Na verdade, a Indonésia foi muito hostil à formação da Federação da Malásia, porque a percepcionava como um plano neo-colonial do Reino Unido para manter a presença britânica militar e o seu domínio político na região.⁹²² Depois de várias tentativas sem sucesso de conseguir obter a bênção indonésia a Malásia foi finalmente formada em Setembro de 1963. A resposta de Sukarno foi o lançamento de uma campanha anti-Malásia que durou aproximadamente 3 anos. Esta campanha incluía propaganda anti-britânica, sanções económicas e ataques militares contra alvos malaios e britânicos. Esta campanha de confrontação foi levada a cabo apesar de um importante e amplo apoio internacional à recém estabelecida Federação Malaia, o que demonstra bem a sua visão autonomista relativamente a pressões externas. Claro que uma das razões para a política de confrontação com a Malásia dizia respeito ao problema interno de tentar travar os riscos de fragmentação do Estado unitário indonésio.

Deste modo, nesta época, a política externa indonésia era percepcionada como uma política externa agressiva, radical e irresponsável. Esta política de confrontação causou danos externos na credibilidade internacional indonésia mas também, de um ponto de vista interno, causou um desastroso impacto económico nomeadamente na retracção do investimento estrangeiro na economia indonésia. Uma política de nacionalizações, protecção e de intervencionismo económico causaram graves prejuízos ao comércio internacional e à economia indonésia. Isto fez com que a Indonésia sofresse pressões internacionais para acabar com a sua política de confrontação. Os EUA, o FMI, o Banco Mundial pressionaram a Indonésia e caucionaram o seu apoio financeiro ao fim da política de confrontação anti Malásia. A verdade é que em 1965 a política de confrontação absorvia cerca de 10% do PIB indonésio só em actividades militares. O fim dos apoios financeiros referidos fez com que a Indonésia deixasse de ter reservas de moeda estrangeira e grandes dificuldades na importação de bens alimentares e outros. Isto levou a que em 1965 a inflação tenha atingido o máximo de 600%. Como bem sintetizou Anwar: “Indonesia was on the brink of economic collapse because of the general neglect of economic affairs and the politics of Guided Democracy.”⁹²³

⁹²² ANWAR, Dewi Fortuna – Op. cit., p.25

⁹²³ ANWAR, Dewi Fortuna – Op. cit.1994, p. 37

O ambiente político e económico tornou-se bastante instável e inseguro e propiciou uma ascensão espectacular da influência do Partido Comunista Indonésio (PKI) em Jacarta. Tão espectacular que aproveitando o descalabro económico e a onda de descontentamento geral tentou fazer um golpe de Estado para assumir o poder em Outubro de 1965. Esta tentativa teve uma resposta imediato das Forças Armadas que lideradas pelo então Major-General Suharto começam uma campanha de eliminação dos inimigos do novo regime focalizado no *inimigo comunista*, (PKI), que se traduziu numa experiência de violência política sem precedentes e que marcou profundamente a Indonésia.⁹²⁴

Com a subida ao poder do General Suharto, em 1965, centenas de milhares de pessoas, na sua maioria apoiantes rurais do PKI, perderam as suas vidas numa operação de puro assassinato em massa, onde 300.000 alegados comunistas foram assassinados. Nenhuma outra nação experienciou uma campanha tão violenta e em tão grande escala contra uma facção política. Esta campanha de aniquilação do PKI, na altura o terceiro maior partido comunista mundial, marcou uma viragem na história global do comunismo. Também do ponto de vista identitário marcou profundamente a Indonésia quer ao nível interno, quer ao nível do seu posicionamento internacional.

Por outro lado, esta campanha de violência e aniquilação, vai marcar a cultura e o estilo das ABRI⁹²⁵ em sucessivas acções de violência e perseguição, como foi o caso de Timor, bem como determinar um histórico de uma certa impunidade face ao poder político interno e à afirmação de uma soberania imune a pressões externas sobre estas acções violentas. A cultura e ideologia estatal da Nova Ordem centralizada na segurança, na unidade territorial e na extrema intolerância face aos dissidentes vai levar a articulação de uma doutrina militar designada *Defesa Total do Povo*⁹²⁶ que envolvia a

⁹²⁴ Para uma visão geral sobre as políticas de violência na Indonésia veja-se FREEK, Colombijn - "Explaining the Violent Solution in indonésia," in *Brown Journal of World Affairs*. Vol. IX, nº1, 2002, pp. 49-56.

⁹²⁵ Convém referir que, por exemplo, mesmo antes de 1970, as ABRI da Nova Ordem, combateram rebeldes ao longo do vasto arquipélago indonésio na Java central e Ocidental, em Sumatra, em Sulawesi, nas Molucas, e sobretudo na Papuásia Ocidental.

⁹²⁶ Para uma visão histórica desta doutrina e das suas implicações políticas veja-se ROBINSON, Geoffrey - "Indonesia: On a New Course?" in ALAGAPPA Muthiah, ed. - *Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia*. Stanford: Stanford University Press, 2001. pp. 226- 257. Para uma visão mais aprofundada sobre a cultura e as doutrinas das ABRI e o seu processo de controlo político e eliminação dos inimigos veja-se TANTER, Richard, - "The Totalitarian Ambition: Intelligence Organisations and the Indonesian State," e LANGENBERG, Michael van - "The New Order State: Language, Ideology, Hegemony," ambos no clássico BUDIMAN, Arief, ed. - *State and Civil Society in Indonésia*. Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, Monash Papers on Southeast Asia, No. 22, 1990 .

mobilização de milícias para a o esforço de guerra contra os inimigos internos do Estado unitário indonésio.

Na verdade, esta cultura de violência e de políticas de segurança vão estar no centro da construção do Estado moderno Indonésio durante todo o período da Nova Ordem de Suharto. Esta construção implicou sempre o combate face à possível fragmentação da unidade do Estado e a um tratamento dos problemas relacionados com a vontade de autodeterminação de diferentes identidades políticas através de estratégias de segurança clássicas dos regimes autoritários que passavam pela implementação de políticas de militarização, perseguição e aniquilação dos que contestavam a visão centralizadora da Nova Ordem; bem como pela javanização étnica e indonesiagação cultural e política destes problemas. Estes problemas eram sempre percebidos por Suharto e pelas suas elites como problemas SARA, ou seja, problemas regionais de cariz social, religioso, racial e económico que seriam resolvidos com autonomias limitadas e controladas. Claro que, quase sempre, a autonomia era insuficiente e a verdadeira solução passava por aniquilar quem pensava de forma diferente e por convencer todos aqueles que não podiam ser aniquilados através do argumento do desenvolvimento económico. Aqui, a estratégia passava pela imposição de uma política de ordem e segurança e pela construção de uma rede de interesses económicos e políticos que ligavam, de forma dependente, a economia e administração local à economia e administração javanesa central.

Com a assumpção de Shuarto como novo líder da Indonésia e o estabelecimento do seu novo regime político denominado Nova Ordem, o governo indonésio rapidamente percebeu que era necessária uma mudança na política externa indonésia. Na verdade, Shuarto e os seus colegas de governo empenharam-se em tentar apagar a imagem da política externa de Sukarno, e a construir uma nova imagem para a política externa indonésia. Deste modo, a indonésia começou gradualmente a terminar com as actividades hostis contra a Malásia e a iniciar um processo de aproximação e reatamento diplomático. Peça essencial na construção desta nova imagem e posicionamento externo foi a nomeação do experiente e respeitado diplomata Adam Malik para Ministro dos Negócios Estrangeiros. Na verdade, neste período, a Indonésia enfrentava sérios problemas de credibilidade. A indonésia era percebida pelos seus vizinhos regionais e pela comunidade internacional como um Estado agressivo, irresponsável e instável. Deste modo, a primeira tarefa da Indonésia, como o próprio Adam Malik

reconhece, era a de: “regain the confidence of some of the nations which have experienced mistreatment by our predecessors.”⁹²⁷

Todavia, como sempre acontece em política, só o discurso de intenções não era suficiente para apagar a anterior imagem e convencer os seus vizinhos, a comunidade internacional e potenciais investidores, de que o novo governo da indonésia tinha ideias e políticas diferentes, para melhor, do que os governos anteriores. Suartha e os seus conselheiros rapidamente perceberam este problema e procuraram formular políticas que pudessem projectar uma imagem de credibilidade. Deste modo, internamente Suharto apostou em nomear para o seu governo vários tecnocratas civis com formação económica que rapidamente pudessem elaborar planos de recuperação e desenvolvimento económico e que, deste modo, restaurassem os elos económicos com as instituições económicas internacionais e com os investidores estrangeiros.⁹²⁸

O seu governo jogou forte num plano de profundas reformas económicas que sinalizaram uma luz verde para o desenvolvimento do sector privado e do investimento estrangeiro. Aliás, esta preocupação do desenvolvimento económico e da criação de riqueza foram politicamente muito importantes para a Nova Ordem. Foi com isso que Shuarta cimentou o seu poder e da sua elite de suporte através da cooptação de grupos que beneficiavam privilegiadamente das suas políticas económicas.⁹²⁹

Todavia, estas mudanças ao nível interno não eram suficientes para acalmar os seus vizinhos. Suharto tinha que complementar estas políticas internas com sinais claros de mudança na sua política externa que provocassem um forte impacto internacional. Acabar com a política de Confrontação e reconhecer a Malásia e Singapura eram um bom começo, mas os líderes indonésios, nomeadamente Adam Malik, acreditavam que era necessário dar um outro passo. Este passo essencial, para definitivamente garantir a percepção de paz, estabilidade e credibilidade aos seus vizinhos e investidores estrangeiros era o passo de institucionalizar laços regionais. Ora isto significava criar uma organização de cooperação do sudeste asiático, e foi por isso que o governo

⁹²⁷ MALIK, Adam – “Promise in Indonesia”, in *Foreign Affairs*, nº 46, 1968, pp. 292-303, aqui p.301.

⁹²⁸ Basicamente o plano para a recuperação económica e promover o desenvolvimento, baseava-se nos seguintes passos: reescalonar a dívida indonésia; atrair ajuda e investimento internacional, e ganhar acesso aos mercados internacionais.

⁹²⁹ Claro que este capitalismo baseado no amiguismo rapidamente transborda para um capitalismo viciado na corrupção, nepotismo e conluio, que acaba por gerar graves problemas, quer, ao nível interno, problemas relativos à distribuição e equidade sustentável da riqueza, quer, ao nível externo, problemas relativos à confiança e especulação predatória. Ora, a confluência destes problemas internos e externos normalmente acabam mal, como veio a acontecer, pois o esgotamento do modelo origina pressões e exigências de mudança que muitas vezes são impossíveis de gerir antecipada e moderadamente.

indonésio sob liderança de Adam Malik se empenhou fortemente em promover a criação da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).

Com este projecto a Indonésia provava estar firmemente comprometida com uma política de cooperação regional e não com uma política de conflito. Em primeiro lugar, regionalmente, demonstrava aos seus vizinhos o seu empenhamento numa política de paz, estabilidade e cooperação regional. Em segundo lugar, num contexto extra regional, a ASEAN era a prova necessária para convencer os observadores internacionais que a Indonésia iria agora comprometer-se com uma política de estabilidade e cooperação que permitisse a paz regional e a resolução pacífica dos conflitos. Como Anwar explica:

“The new order leaders saw several benefits in Indonesia actively participating in regional co-operation immediately in the wake of confrontation. Uppermost in their minds was the urgent need to restore Indonesia credibility both in the region and in the wider international community, especially in the West (...) Indonesia (...) had to refurbish its image abroad and convince the West that the new government was really supporting.”⁹³⁰

Deste modo, a ASEAN é criada em 8 de Agosto 1967, com sede em Jacarta tendo como membros fundadores a Indonésia, Tailândia, Malásia, Singapura e Filipinas. Os seus principais objectivos eram os de contribuir para acelerar o crescimento económico e fomentar a paz e a estabilidade regionais. Por outro lado, a ASEAN de um ponto de vista de política internacional na região vai consagrar o princípio sacrossanto de não intervenção nos assuntos internos dos Estados, princípio só excepcionalmente quebrado, e não sem algumas resistências, com a intervenção INTERFET em Timor. Esta política de não intervenção representava a confirmação de uma política de cooperação e de paz na região, onde as políticas externas de poder são substituídas por políticas externas de comércio regional e cooperação económica.

Na verdade, a partir dos inícios da década de setenta o crescimento dos países da ASEAN nunca mais parou de acelerar e a paz e a estabilidade regional, apesar das excepções, das quais Timor é exemplar, passou a ser uma regra como nunca tinha sido no passado nesta área regional. Ora, esta segurança regional contribuiu decisivamente para que o sudeste asiático passasse a ser durante as décadas de setenta, oitenta e noventa, até a crise de 1997-1998, uma área regional emergente com grande potencial

⁹³⁰ ANWAR, Dewi Fortuna - Op. cit., 1994, p.45-46.

de crescimento e com crescente estabilidade e credibilidade económica internacional.⁹³¹ A ASEAN e a política de cooperação económica regional foi claramente uma história de sucesso e constituiu um dos principais factores de estabilidade regional e de projecção de poder e liderança regional e internacional por parte da Indonésia.

Assim, a partir de finais da década de sessenta, inícios da década de setenta o regime da Nova Ordem assume alguns dos ideais e modelos tecnocráticos do desenvolvimento e da modernização das elites ocidentais e dos seus públicos. Ao fazê-lo facilmente convenceu o Ocidente da sua benignidade e conseguiu tomar como garantida a aceitação por parte das elites ocidentais do autoritarismo indonésio como um mal menor. A percepção de grande parte das elites ocidentais era a de que a Nova Ordem com a sua focalização no desenvolvimento, percorreria um caminho que, no médio prazo, faria convergir os valores indonésios com os valores da modernização ocidental. Deste modo, a indonésia faria a sua entrada de forma gradual na estrutura normativa capitalista e ocidental. Neste sentido, o seu vizinho ocidental, a Austrália, sempre assumiu uma percepção oficial positiva da Nova Ordem, levando o seu primeiro ministro Gough Whitlam a afirmar que a região estava a ser testemunha da criação de “a just and prosperous Indonesia (...) an example to our neighbourhood of progress and social transformation.”⁹³²

Esta foi, aliás, a percepção dominante não só do seu vizinho ocidental, com o qual estabeleceu uma relação especial,⁹³³ mas da grande maioria dos Estados do sistema

⁹³¹ The World Bank. - *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington, D.C.: Oxford University Press, Inc., 1993.

⁹³² *Australian Foreign Affairs Record*. 1973, p. 97.

⁹³³ Tão especial que foi o único Estado que reconheceu *de jure* a anexação de Timor pela Indonésia e esteve sempre ao lado desta e contra Timor. Entre 1976 e 1981 a Austrália não apoiou as sucessivas resoluções a favor da autodeterminação na Assembleia Geral das Nações Unidas e até votou contra a moderada Resolução da Assembleia Geral de 1982 que não reafirmava este direito e instituíra negociações, sob a égide das Nações Unidas, para resolver o conflito. A Austrália, ao lado da Indonésia, sempre negou o direito de autodeterminação do povo de Timor. Em Janeiro de 1978, a Austrália reconheceu *de facto* o controlo da Indonésia sobre Timor Leste. Passou em seguida a um reconhecimento *de jure*, a partir de 14 de Fevereiro de 1979, quando a Austrália entabulou negociações com a Indonésia sobre as fronteiras do leito marítimo com Timor Leste. Estas políticas, assim como o programa de cooperação com a Indonésia que se lhes seguiu, incluindo a cooperação militar, tiveram como efeito consolidar e legitimar a soberania da Indonésia em Timor Leste. Esta política Australiana de reconhecimento da soberania Indonésia sobre Timor leste foi transversal a todos os governos e partidos. Foi primeiro seguida pelo governo conservador liderado por Fraser, e depois continuada pelo governo Trabalhista. A 17 de Agosto de 1985 – dia nacional da Indonésia – o primeiro-ministro trabalhista australiano, Bob Hawke, confirmou, inequivocamente, que a Austrália reconhecia a autoridade soberana da Indonésia em Timor Leste e considerava os habitantes de Timor Leste cidadãos da Indonésia. A 11 de Dezembro de 1989, o seu ministro dos Negócios Estrangeiros, senador Gareth Evans e o ministro dos Negócios Estrangeiros indonésio, Ali Alatas, assinaram o Tratado de Cooperação da Zona do *Timor Gap* apesar das objecções de Portugal que alegava que este tratado violava o direito do povo timorense à autodeterminação.

internacional, sobretudo os economicamente mais desenvolvidos, com os quais a Indonésia começou a partilhar poderosos interesses comerciais, económicos, e financeiros. Este seu poder económico, conjugado com o seu peso específico regional e cultural na geopolítica da guerra fria, fez com que para muitos agentes políticos – onde se incluíam bastantes diplomatas, políticos, e académicos portugueses – fosse muito difícil, mesmo praticamente impossível, a luta pela reposição da legalidade do processo de descolonização e autodeterminação em Timor. Esta percepção dominante na política internacional e na política externa dos Estados directa e indirectamente envolvidos, bem como nas políticas externas dos membros permanentes do Conselho de Segurança, foi constante e inalterável durante as décadas de setenta e oitenta até aos inícios da década de noventa, altura em que tudo começou a mudar com o fim da guerra fria e o novo ambiente ideacional e normativo. Foi este novo ambiente que permitiu *um novo pensamento* sobre os Direitos Humanos que influenciou de forma decisiva a grande improbabilidade de um Estado, após ter conquistado a soberania de um território durante cerca de um quarto de século, ter possibilitado, e depois aceite, a devolução dessa soberania territorial. Claro que isto não aconteceu de uma forma voluntária e pacífica, bem pelo contrário. Todavia, o desfecho final que resultou na devolução de poder soberano adquirido por parte de um Estado vem pôr em causa muitas assumpções clássicas sobre a política internacional e política externa dos estados e tornam o caso de Timor um verdadeiro marco inovador em vários domínios das relações internacionais.⁹³⁴

5.1.4. A queda de Shuarto

Desde a criação da ASEAN e sobretudo durante a década de oitenta e noventa, a região do sudeste asiático teve espantosos índices de crescimento e transformou-se numa zona económico financeira emergente, com praças financeiras muito atractivas e de grandes mais valias. Este crescimento económico-financeiro foi sustentado, em grande medida, por uma forte industrialização orientada para a exportação e por

⁹³⁴ A começar por ter sido “the first, and to date, only UN; sponsored case of state creation” nas palavras de Damien. Kingsbury. Cf. KINGSBURY, Damien. East Timor, Australia And Regional Order. Review in *Journal of Contemporary Asia*, 2005, Vol. 35, nº4, p. 556-557. COTTON, James - *East Timor, Australia And Regional Order*. London: Routledge, 2004. No mesmo sentido, e numa perspectiva comparada, veja-se o caso de Timor e a sua inovação em DOBBINS, James et al.,- *The UN's Role in Nation-Building. From the Congo to Iraq*. Santa Mónica: Rand Corporation, 2005.

enormes somas de capital estrangeiro investido nestas economias que ajudaram a construir o regime económico dos Tigres Asiáticos. A Indonésia era o maior tigre, mas qualitativamente a sua economia baseada no capitalismo corrupto e do amiguismo começou a levantar dúvidas nos organismos financeiros internacionais e nos mercados sobre a sustentabilidade e eficiência da sua economia.⁹³⁵ Deste modo, os principais actores financeiros internacionais, preocupados com a ineficiência e o desrespeito pelas leis do comércio internacional, começam a assumir que era chegado a hora da mudança no regime autoritário indonésio. Iniciam uma campanha de influência nos principais órgãos de comunicação económica financeiros mundial, onde fazem sucessivos apelos à abertura democratizante do regime durante os meses de Junho e Julho de 1996, tendo em vista as eleições indonésias previstas para 1997. A ideia dominante é que seria importante para a confiança e credibilidade da economia indonésia acabar com o regime corrupto e nepótico de Suarto e caminhar no sentido da democratização. Aqui surge o nome de Megawatti Sukarnoputri do Partido Democrático Indonésio (PDI), em quem os observadores e investidores internacionais apostavam como a personalidade política capaz de fazer a transição democrática e restaurar a confiança e credibilidade na economia indonésia.

A reacção de Suharto é exactamente a oposta e típica de quem está agarrado ao poder. Lança uma manobra política para expulsar Megawatti Sukarnoputri de líder do PDI, impõe um novo líder desse partido, um novo programa e lança um brutal assalto à sede do PDI em Jacarta. Este episódio é percepcionado, quer interna quer externamente, como uma recusa definitiva de mudança e torna evidente a incapacidade de Suharto para abrir as portas à sucessão num sentido democratizante. Como muitas vezes acontece em política, esta sua atitude evidenciou uma falsa sensação de vitória no imediato, mas que, mais tarde, veio a demonstrar-se verdadeiramente fatal para Shuarto.

Nas eleições gerais de Maio de 1997, o veículo eleitoral do governo da Nova Ordem, o partido *Golkar*, foi mais uma vez o vencedor das eleições para o parlamento nacional (MPR) com 74% dos votos. Pouco depois, em Julho de 1997, a crise financeira asiática eclodiu na Tailândia, alargando-se rapidamente à Indonésia. Em Janeiro de 1998, no seguimento de ataques especulativos e de grandes transferências financeiras

⁹³⁵ Como bem se refere no relatório do FMI: “The contradiction between the regime’s political framework and the logic of the country’s integration into global capital, finance and currency markets ensured that the Asian financial crisis of 1997–98 affected Indonesia particularly seriously.” IMF - *Indonesia: Anatomy of a Banking Crisis; Two Years of Living Dangerously, 1997-99*. Washington, DC: International Monetary Fund. 2001.

que saíram dos mercados e bancos indonésios por falta de confiança na economia, inicia-se o colapso da moeda indonésia. A rupia indonésia passa de uma paridade de 2,400 rupias para 1 dólar para 17,000 rupias para 1 dólar e a economia começa a afundar-se.⁹³⁶ Todavia, Suarto resiste e apoiado por garantias do FMI, com o seu plano de urgência de sustentação da economia indonésia, chega a um acordo que em troca de empréstimos exige um conjunto de reformas na economia e no sistema financeiro indonésio.⁹³⁷ Aparentemente Shuarto tem a chave – um plano do FMI – para a recuperação da economia e consegue ser, em Março de 1998, novamente nomeado Presidente pela Assembleia Consultiva Popular da Indonésia (MPR)⁹³⁸.

Todavia, a crise profunda era política e social e quando Suharto formou o seu novo governo, ele foi percebido, mais uma vez, como um governo dominado pela corrupção, nepotismo e compadrios do regime. A situação de estrangulamento económico e social tornou insuportável o apoio a este governo e as manifestações populares de protesto acenderam-se. A situação de grave instabilidade económica, social e política juntamente com os apelos dos movimentos pró-democracia para a mudança de regime conquistaram alguns apoios entre os membros da elite indonésia. Em Maio, o líder do parlamento indonésio (MPR), Harmoko, deu uma resposta positiva às exigências dos reformistas, ao mesmo tempo que o chefe das Forças Armadas, o general Wiranto, exprimia também o apoio dos militares à mudança reformista. Dois dos líderes emergentes da oposição na indonésia, Megawati Sukarnoputri e Amien Rais⁹³⁹, declararam estarem prontos para assumirem o poder.

⁹³⁶ International Monetary Fund - *Indonesia: Anatomy of a Banking Crisis; Two Years of Living Dangerously, 1997-99*. Washington, DC: IMF, 2001.

⁹³⁷ A Indonésia teve vários pacotes de apoio a sua recuperação económica patrocinados pelo FMI. Neste período crítico da Nova Ordem, o pacote acordado com Suharto exigia reformas económicas que punham em causa os seus interesses, os da sua família e amigos. Suharto em desespero económico e político concorda com essa mediada imposta pelo FMI, mas nunca as seguirá realmente. Neste sentido é exemplar a afirmação de Michel Camdessus, Director de Gestão do FMI, ao definir que uma das principais tarefas do FMI era a de: “dismantling an economic system based on conglomerates, the collusion between the state, banks and business, and the restrictive markets.” Citado em ACHARYA, Amitav - *Democratising Southeast Asia: Economic Crisis and Political Change* ‘Working Paper n.º. 87, 1998, Asia Research Centre or Murdoch University.

⁹³⁸ *Majelis Permusyawaratan Rakyat* (MPR) ou “Assembleia Consultiva Popular”, é formalmente a principal instituição legislativa da Indonésia, e é através dela que se decide a escolha e nomeação do Presidente e vice-presidente,. O MPR é composto pelo principal *Dewan Perwakilan Rakyat* (DPR) ou Conselho de Representantes do Povo, eleito para mandatos de 5 anos, e pelo secundário *Dewan Perwakilan Daerah* (DPD) ou Conselho dos Representantes Regionais. O MPR inclui os 500 membros do parlamento (DPR), e mais 200 membros adicionais (DPD), 135 dos quais são escolhidos pelas províncias regionais e 65 seleccionados por representarem grupos e organizações sociais.

⁹³⁹ Amien Rais, educado na Universidade de Chicago, era líder da organização modernista islâmica de ajuda mutualista, *Muhammadiyah*, o segundo maior movimento de massas na Indonésia, a seguir ao

As pressões populares explodiram em Maio, altura em que a situação começou a ficar incontrolável com a falta de capacidade financeira para pagar empréstimos, o início de despedimentos em massa e o crescente aumento dos preços dos bens básicos. Os estudantes, que lideravam o descontentamento, numa primeira fase exigiam respostas a crise por parte do governo, mas face a incapacidade de estancar a crise económica⁹⁴⁰ e com as ondas de insatisfação política e social a levantarem-se por todo o arquipélago indonésio, rapidamente começaram a exigir a demissão do governo e no final provocaram a queda de Suharto. Assim, no dia 18 de Maio, com o Conselho de Representantes do Povo, *Dewan Perwakilan Rakyat*, (DPR) ocupado pelos estudantes, Suharto perdera grande parte dos seus apoios. O DPR exigiu a sua demissão. No dia 20 de Maio, ao fim do dia, o general Wirianto apelou igualmente à sua demissão e, no dia 21 de Maio, Suharto reconhecendo a sua posição de isolamento abandonou a Presidência.⁹⁴¹

Na realidade, vários autores olharam para a queda de Suarto em Maio de 1998 como um fenómeno relativamente inesperado.⁹⁴² Ora, na verdade, isso não foi bem assim, e existe aliás uma interessante coincidência entre a ascensão da questão de Timor e a queda da Nova Ordem de Shuarto.

Com efeito, numa análise rigorosa não podemos dizer que a queda política de Suarto tenha sido propriamente repentina ou mesmo inesperada, mas antes fruto de uma longa sucessão de factos e fenómenos que foram corroendo o regime autoritário indonésio. Neste sentido, sem querer mergulhar nas raízes da crise do sistema político da indonésia, podemos dizer que o momento crucial que marca o início do

movimento de *Nahdlatul Ulama* liderado por Wahid. Mais tarde passou a ser líder do Partido Islâmico do Mandato Nacional (PAN), que obteve 8 por cento nas eleições de 1999.

⁹⁴⁰ Aqui, a má performance económica vem, mais uma vez, confirmar-se como um dos aspectos propiciadores do início de processos de transição nos regimes autoritários. Sobre este assunto veja-se, DIAMOND, Larry, LINZ, Juan; LIPSET, Seymour - *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Boulder: Lynne Rienner, 1989. Sobre o debate entre a lógica do desenvolvimento económico e a democracia veja-se também Carlos H. Waisman. "Capitalism, the Market, and Democracy," in Gary Marks; Larry Diamond, eds. - *Reexamining Democracy: Essays in Honour of Seymour Martin Lipset*. Newbury Park: Sage Publications, 1992, pp. 140-55; RUESCHEMEYER, Dietrich; Evelynne Huber Stephens; John D. Stephens - *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1992, (Cap.5).

⁹⁴¹ Veja-se VAN DIJK, Kees - *A Country in Despair: Indonesia between 1997 and 2000*. Leiden: KITLV Press, 2001.

⁹⁴² Esta é a tese recorrente daqueles que estão sempre tão preocupados com as continuidades que nunca conseguem discernir os gérmes da mudança. O argumento utilizado é sempre do género: "ninguém poderia prever a queda do ditador". Na verdade, durante os primeiros tempos, logo a seguir a sua queda, digamos que entre 1998 e 1999, muitas destas análises só se podem compreender completamente à luz de uma certa defesa do trabalho da Nova Ordem de Shuarto, ou seja daqueles analistas defensores da Nova Ordem, muitos dos quais, diga-se existiam fora da Indonésia, especialmente na Austrália.

desenvolvimento da crise – que irá conduzir a Indonésia a uma grave crise política económica e identitária – foi a expulsão de Megawati Sukarnoputri, como líder do Partai Demokrasi Indonésia (PDI), em Junho de 1996.⁹⁴³ A história deste acontecimento marcante pode ser contada resumidamente da seguinte forma. Em 1993 o Congresso Nacional do PDI elegeu Megawati Sukarnoputri, como presidente do PDI, um dos dois⁹⁴⁴ únicos partidos para além do oficial partido do poder, o Golkar, reconhecidos pelo regime da Nova Ordem do Presidente Suharto. Este resultado, todavia, não foi reconhecido pelo Governo que continuou a apostar em empurrar seu candidato, Budi Harjono, para a presidência do PDI. Neste contexto, um congresso especial foi realizada, na tentativa do Governo conseguir eleger Harjono, mas Megawati emergiu novamente como líder eleita do PDI. Esta sua posição foi consolidada pela Assembleia Nacional do PDI que ratificou os resultados deste Congresso. Em Junho de 1996, um outro Congresso Nacional do PDI foi realizado em Medan, para o qual Megawati não foi convidada, e onde pontificavam os membros pró governamentais e anti-Megawati. Deste modo, numa manobra política do governo, Suryadi, um ex-presidente do partido agora apoiado pelo governo, foi reeleito como presidente do PDI. Megawati não reconheceu como legítimos os resultados deste congresso e recusou aceitar a sua expulsão da liderança do PDI. Neste sentido, Megawati continuou a assumir-se como a líder legítimo do PDI e abriu um conflito político que rapidamente se alastrou para um confronto político-social.

Na manhã de 27 de Julho de 1996, Suryadi ameaçou tomar pela força a sede do PDI em Jacarta. Assim, apoiantes do Suryadi – supostamente com o apoio do Governo – atacam o quartel-general do PDI e deparam com uma forte resistência dos apoiantes de Megawati que estavam ali estacionados desde o início da realização Congresso Nacional de Medan. Na luta que se seguiu, os apoiantes de Megawati conseguiram segurar a sede. Todavia, esta luta em torno da sede do PDI alastrou-se a toda a capital provocando o maior tumulto político e social que Jacarta tinha visto durante a Nova Ordem.

⁹⁴³ Aqui seguimos a visão de EKLOF, Stefan - *Indonesian Politics in Crisis: The Long Fall of Suharto, 1996–98*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 1999.

⁹⁴⁴ O outro é o *Partai Persatuan Pembangunan (PPP)* o Partido Unido do Desenvolvimento, que é o resultado de uma fusão de quatro partidos islâmicos que, encorajada pelo governo de Suharto, teve lugar no dia 5 de Janeiro 1973. Todavia, apesar desta fusão formal das quatro partes, a política interna do PPP sob o governo de Suharto foi sempre dominados pelas diferentes prioridades políticas e religiosas dos grupos originais. E mesmo o seu apoio ou crítica ao regime da Nova Ordem liga-se com as diferentes facções originais.

Com efeito, estes conflitos foram ampliados pela reacção de força do governo e pelo envolvimento de movimentos⁹⁴⁵ anti-Nova Ordem que aproveitaram para lançar uma campanha contra a *lei e ordem* e pôr a capital da Indonésia em alvoroço conseguindo, deste modo, fragilizar o regime autoritário de Shuarto. No final, embora Megawati tivesse sido expulsa do PDI e Suryadi conseguido passar a ser o Presidente do PDI, este episódio mostrou que apesar da posição de força do governo existiam líderes capazes de resistir e contrariar o poder de Shurato.

Isto significou que Megawati, apesar de aparentemente derrotada no PDI, saiu vitoriosa perante o país que passou a olhar para a filha de Sukarno como uma líder capaz de contribuir de forma decisiva para a mudança na Indonésia. E será precisamente isto que irá acontecer com a queda de Shuarto e a precipitação das reformas políticas. Assim, Megawati vai assistir de forma sucessiva ao fim da limitação dos três partidos políticos; à formação e liderança de um novo PDI-P, e à sua vitória nas primeiras eleições legislativas verdadeiramente livres, em 1999, com 33% dos votos.⁹⁴⁶

⁹⁴⁵ Mais tarde, o governo indonésio atirou as culpas para o Partido Democrático do Povo (PRD), partido não reconhecido, como tendo sido o principal instigador dos motins em Jacarta.

⁹⁴⁶ Todavia, e apesar do fim da Nova Ordem e do surgimento do período de transição democrática *Reformasi* com o sucessor de Suharto, J. Habibe, o processo político Indonésio ainda mantinha algumas incongruências democráticas. Com feito, apesar das eleições legislativas livres de 1999, a eleição e nomeação da Presidência e Vice-presidência Indonésia saíam de uma eleição indirecta da sessão geral da Assembleia Consultiva do Povo, (MPR). Deste modo, e apesar de ter ganho as eleições legislativas, o PDI-P não tinha uma maioria absoluta, e como também não conseguiu formara qualquer coligação política com os outros partidos - a coisa mais próxima que o PDI-P tinha de uma coligação era uma aliança relativa com Abdurrahman Wahid do Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) - viu-se ultrapassado pelo complexo jogo político indonésio. Na verdade, inicialmente tudo indicava que a disputa pela Presidência da Indonésia se faria entre a líder do partido mais votado, Megawati, e o incumbente J. Habibie do Golkar, que estava apostado num segundo mandato. No entanto, o presidente da MPR, Amien Rais, tinha outras ideias, e como que desafiando o poder subserviente que durante anos a MPR rerepresentou face ao Governo Indonésio, decidiu patrocinar uma coligação designada por Eixo Central, que representava a aliança das facções e partidos muçulmanos. Amien anunciou também que gostaria de nomear como Presidente Wahid, líder do PKB. Este partido nunca chegou a efectivar aproximação com o PDI-P, e era agora parte importante da coligação do eixo central. Com esta transferência do PKB para o eixo central restava apenas conseguir o apoio do Golkar. O que veio a acontecer depois do o discurso de responsabilidade Habibie ter sido rejeitado e ele próprio se ter retirado da corrida. No final do jogo político estávamos com dois candidatos, Megawati apoiada pelo PDI-P, e Wahid apoiado pela forte coligação do Eixo Central que englobava os partidos muçulmanos mais o Golkar. Deste modo, Wahid, foi eleito como quarto Presidente da Indonésia, com 373 votos, mais 60 do que os 313 votos conseguidos por Megawati. Os adeptos PDI-P ficaram indignados. Como vencedores das eleições legislativas, esperavam também conseguir ganhar as eleições presidenciais. Mais uma vez, as massas revoltaram-se nas ruas e começaram tumultos em cidades como Jakarta, Solo e Medan. Wahid percebeu então que havia uma necessidade de reconhecer o status do PDI-P como vencedores das eleições legislativas. Com isso, ele encorajou Megawati para concorrer à Vice-presidência. Megawati rejeitou esta oferta quando viu que iria enfrentar adversários como Hamzah Haz Akbar do PPP, e Tanjung e Wiranto do Golkar. Todavia, depois de muito jogo e manobras políticas levadas a cabo por Wahid, os candidatos Akbar e Wiranto retiraram-se da corrida. Wahid também ordenou que o PKB jogasse todo o seu peso atrás de Megawati. Finalmente, Megawati estava confiante, concorreu as eleições e foi eleita como vice-presidente com 396 votos a favor, contra os 284 de Hamzah.

Claro que como bem refere Damien Kingsbury,⁹⁴⁷ as sementes da queda de Shuarto tinham sido já lançadas bem antes da saída de Megawati do PDI em 1996. Na verdade, já em meados da década de 80 existiam sinais de movimentos internos críticos de Shuarto e da sua política de corrupção e nepotismo.⁹⁴⁸ O caso paradigmático era a existência de uma facção crescente dentro das (ABRI), ou seja, as Forças Armadas Indonésias que já na altura ponderavam a hipótese de deposição de Shuarto. Este grupo das ABRI que mais tarde deu origem a *fraksi merah-putih* (facção branca e vermelha) foi um dos principais responsáveis por levarem Megawati a cadeira do poder do PDI em Dezembro de 1993. E não será por acaso que os principais responsáveis políticos deste grupo, os ex-generais Hendropriyono e Agum Gumelar, foram ambos promovidos a posições ministeriais na política indonésia pós-Suharto. Hendropriyono e Agum Gumelar eram próximos do General Wiranto, que mais tarde, na Presidência de Abdurrahman Wahid, veio a ser Comandante das Forças Armadas Indonésias e o seu Ministro Coordenador para a Segurança e Assuntos Políticos. Todos estes actores estavam ligados politicamente ao ex-Comandante das ABRI, Benny Murdani, que assumiu um estatuto de padrinho político destes actores após ser demitido por Suharto por ter contestado abertamente a sua política de crescente corrupção e nepotismo.

Tudo isto para explicar que as relações entre os militares e o sistema político indonésio, apesar de terem sido um dos pilares fundamentais do regime da Nova Ordem - pois as ABRI desempenhavam a dupla função de defender o estado e de ajudar a administra-lo - eram mais complexas do que a primeira vista se pode vislumbrar.

Com efeito, quando grande parte dos autores refere a importância do choque político que foi a expulsão de Megawati do PDI em Junho de 1996, esquece-se de sublinhar que, apesar de serem oficiais das ABRI que estão na origem deste golpe, estes fazem parte de uma outra facção que são os *fraksi merah-putih*, também conhecidos por *hijau* e que são um grupo Verde pró-islâmico e pró-Shuarto. Claro que não existem muitas dúvidas de que a expulsão de Megawati foi um factor decisivo na destabilização do ambiente político indonésio, um processo que todavia já estava em andamento.

⁹⁴⁷ KINGSBURY, Damien - *The Politics of Indonesia*. Melbourne: Oxford University Press, 2002.

⁹⁴⁸ Com efeito, no dia 20 de Fevereiro de 1980, 26 proeminentes figuras publicas, incluindo líderes islâmicos, antigos líderes partidários e oficiais militares retirados, submeteram um petição pública ao parlamento indonésio relativamente as eleições gerias na Indonésia, nesta petição afirmavam que: "The transition period that has been going on from the birth of the New Order in 1965 up to 1980 is long enough,". Esta petição sublinha ainda que umas eleições gerais, honestas e transparentes "is the one and only legal way [to elect] a legitimate government." Citado em BRESNAN, John - *Managing Indonesia The Modern Political Economy*. New York: Columbia University Press, 1993, p.172,

A verdade é que este acontecimento político funcionou como um detonador pois fez com que, sucessivamente, os estrangulamentos políticos e económicos indonésios levassem a população indonésia a explodir nas ruas de Jacarta. Evidentemente que este facto político foi adensado pelo o ambiente económico-social de grande insegurança devido à grande desigualdade e inexplicável disparidade entre uma imensa massa de pobres e um pequeno grupo de milionários. Esta situação de grande desigualdade era ainda mais grave por quanto resultava de um processo de desenvolvimento económico viciado na corrupção e no nepotismo⁹⁴⁹.

Este ambiente de grande insegurança económico-social começou a ser insuportável quando mesmo aqueles que comparativamente com décadas anteriores tinham subido os seus rendimentos, presenciavam no seu dia a dia um estilo de vida anacronicamente luxuosa de uma pequena elite que em pouco tempo se tornou milionária. O que incomodava - sobretudo aos jovens universitários sem possibilidade de entrarem no elevador social e aos críticos de índole liberal da classe média que continuamente eram excluídos do sistema político - era que esta nova elite milionária tinha construído a sua imensa riqueza não á custa do trabalho e da inovação num ambiente empreendedor saudável, mas antes à custa de ligações intimas e perversas com o sistema político indonésio.

Isto criou um sentimento de revolta na população ao mesmo tempo que uma desconfiança no sistema política da Nova Ordem e uma enorme pressão social para a mudança. Foi este ambiente de insegurança, desigualdade, desconfiança e revolta, exponenciado pelas medidas de austeridade em resposta à crise financeira, que levou a manifestações violentas e desesperadas tornando a capital indonésia num caos.

Com efeito, não podemos esquecer que quando o FMI entra num país em crise a situação tende no imediato a piorar. Assim, em meados de 1997, o programa de reformas do FMI criou fortes constrangimentos económicos na sociedade indonésia, de onde sobressaem as centenas de milhares de indonésios que perderam os seus empregos. Em Maio os estudantes organizaram grandes manifestações de protesto a que se juntaram os desempregados e a população em geral devido aos recentes aumentos nos combustíveis. Finalmente, o rastilho que fez estourar a revolta total foi o assassinato no dia 12 de Maio de quatro estudantes na Universidade de Trisakti. Claro que, como mais tarde se veio a provar, não podemos esquecer que enquanto os estudantes e os

⁹⁴⁹ Como exemplo simultâneamente anedótico e exemplar a mulher de Suharto era conhecida popularmente pela alcunha de *Madame 10 por cento*.

movimentos pró-democracia contestavam o regime, existiram sectores mais duros e conservadores das Forças Armadas que provocaram incêndios em centros comerciais, violações de mulheres de etnia chinesa, desaparecimentos e assassinatos de democratas para criar o caos e a desordem generalizada⁹⁵⁰ e, deste modo, culpar os sectores militares mais moderados e abertos ao diálogo de irresponsabilidade. A ideia destes ultras do regime autoritário era conseguir convencer a opinião pública e as massas em geral que um poder forte e autoritário dos militares era imprescindível na Indonésia. Todavia, *o tiro sai-lhes pela culatra* e os militares moderados conseguem anula-los e apoiar uma solução de Reformasi. Ou seja, na prática o resultado foi o oposto e o Presidente Suharto vê-se obrigado a resignar e a passar a liderança indonésia a Habibie no dia 21 de Maio de 1998.

Claro que a crise financeira e económica que se abateu sobre o sudeste asiático e particularmente sobre a Indonésia a partir de meados de 1997 só veio agravar a situação. Mas convém sublinhar que aquilo que começou por ser uma crise financeira rapidamente se alastrou a uma profunda crise económica porque o país estava numa situação política e social especialmente vulnerável.

Deste modo, e contrariamente a análises apressadas e demasiado consequencialistas, a queda de Shuarto não teve como causa única e directa o colapso económico⁹⁵¹. Este só agravou e intensificou aquela.

⁹⁵⁰ Com efeito, posteriormente, a Comissão Indonésia dos Direitos Humanos sublinhou o envolvimento de militares conservadores no surgimento e propagação dos tumultos. A comissão referiu que a violência registada neste período fora orquestrada, e identificou 20 oficiais militares e civis como os principais responsáveis e instigadores das rebeliões em Jacarta. Cf. "Statement of the National Commission on Human Rights concerning the unrest in Jakarta and surrounding areas," *Komnas HAM* (Indonesian National Commission for Human Rights), 2 June, 1998.

⁹⁵¹ O colapso económico indonésio foi tão forte que a queda no seu Produto Interno Bruto foi maior do que aquela que aconteceu nos EUA durante a Grande Depressão. A moeda Indonésia desvalorizou de uma paridade de 2300 para 1 dólar em 1996 para um mínimo de 17000 para 1 dólar em 1998. Este foi o resultado desastroso de um excessivo optimismo na valorização da economia indonésia, no valor da rupia e na real incapacidade de fundos financeiros do seu sistema financeiro para lidar com as situações de stress económico. Foram as condições estruturais da economia indonésia baseada na políticas de desenvolvimento viciadas pela corrupção e nepotismo e nos negócios de crescente especulação imobiliária que não conseguiram suportar as condições conjunturais que levaram à rápida desvalorização da moeda indonésia e à enorme contracção económica local. Veja-se MERA, Koichi; RENAUD, Bertrand (eds.) - *Asia's Financial Crisis and the Role of Real Estate*. New York: M. E. Sharpe, 2000. SACHS e WOO, - "Understanding the Asian Financial Crisis", in W.T. Woo et al., ed. - *The Asian Financial Crisis: Lesson for A Resilient Asia*. Cambridge: The MIT Press. 2000, pp.13-43, e RADELET; WOO, - "Indonesia: A Troubled Beginning", in Ibid, 2000. pp 165-183.

6. O factor crise e a mudança: os anos decisivos

6.1. A presidência de Habibie: a *Reformasi* e o novo pensamento para Timor

Quando, apenas 72 dias após a sua eleição para o seu sétimo mandato, Suharto foi forçado a renunciar, em 21 de Maio de 1998, o seu vice-presidente Habibie, em conformidade com a Constituição, foi empossado como presidente para cumprir o mandato remanescente. Deste modo, Habibie, escolha de Suarto para seu vice-presidente em 1998, tornou-se o terceiro Presidente da Indonésia. Habibie era engenheiro aeronáutico formado na Alemanha e estava no governo de Suarto desde 1978 como ministro da investigação e tecnologia. Antigo protegido e colaborador próximo de Suharto, foi considerado uma má escolha pela maioria dos indonésios que exigiam maior abertura política. Também as elites políticas não o consideravam o mais qualificado quer de um ponto de vista técnico quer sobretudo de ponto de vista da sua experiência política.

Todavia, em circunstâncias particularmente difíceis, Habibie foi consideravelmente melhor do que as expectativas e vaticínios iniciais fariam supor. Desde cedo Habibie anunciou que não iria tentar cumprir o período restante do mandato de Suharto mas marcar eleições para 1999. Com esta medida imediata tentou calar as acusações de falta de legitimidade do seu mandato que poderiam enfraquecer as suas ideias de introdução de reformas na Indonésia. Habibie abriu um período de reformas políticas⁹⁵² importantes e deu início ao processo de transição democrática na indonésia. Estas reformas que designou de *Reformasi*⁹⁵³ incluíam, de um ponto de vista interno, o fim do sistema partidário controlado⁹⁵⁴; a liberalização do acesso aos meios de comunicação social, acabando com a censura e controlo político dos media indonésios,

⁹⁵² Como foram, por exemplo, a alteração das regras internas da MPR de modo a permitir que os representantes eleitos dos novos partidos pudessem fazer parte desse órgão e a separação da liderança das duas câmaras do parlamento que até aqui era acumulada numa única pessoa. Mais, Habibie limitou a Presidência e vice-presidência indonésia a um máximo de dois mandatos de cinco anos. Decretou que as eleições parlamentares deveriam ser realizadas em Maio ou Junho de 1999, e que todos os movimentos políticos que cumprissem os requisitos legais poderiam livremente apresentar-se e competir nas eleições. Decretou, ainda, que a representação dos militares designados para os órgãos legislativos deveria ser gradualmente reduzida, em conformidade com uma lei a ser aprovada posteriormente, e criou uma Comissão Eleitoral Geral independente (Komisi Pemilihan Umum, KPU) para supervisionar as eleições.

⁹⁵³ Veja-se BUDIMAN, Arief; HATLEY, Barbara; KINGSBURY, Damien eds. - *Reformasi: Crisis and Change in Indonesia*. Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, Monash Papers on Southeast Asia, Nº. 50, 1999.

⁹⁵⁴ O sistema controlado de três partidos da Nova ordem acabou e passou a ser legal constituir partidos políticos. Rapidamente surgiram anunciados cerca de 150 partidos. Este número foi, finalmente reduzido para 48 partidos reconhecidos pelo governo.

bem como, a libertação de vários presos políticos, entre os quais, Sri Bintang Pamungkas, Pakpahan Muchtar, e Xanana Gusmão.⁹⁵⁵ Também introduziu algumas reformas económicas que, embora extremamente necessárias, irritaram alguns sectores instalados da sociedade indonésia.

De repente, instaurou-se um ambiente político de mudança na Indonésia, e foi perceptível a tentativa de Habibie para começar a mudar a identidade e cultura política do país. A visão autoritária, burocrática e militar do Estado e da sociedade, que foi reinante com Suarto, estava a tentar ser substituída por uma visão com maior peso da sociedade civil e dos partidos políticos. Isto desencadeou o início da substituição da cultura política dominada pela participação política controlada e imposta verticalmente, por uma cultura política dominada pela participação política livre e universal. Como sempre acontece nestes momentos heróicos e catárticos das transições democráticas, a população estava ávida de mudanças. A palavra de ordem mais ouvida nas ruas, universidades e movimentos políticos era: abaixo o “Conluio, a Corrupção e o Nepotismo”, (*Kolusi, Korupsi, Nepotisme*). Com efeito, estes eram os três maiores pecados percebidos pela sociedade civil relativamente a Nova Ordem de Suarto. Mas não só, o problema do militarismo e da sua excessiva importância na sociedade indonésia eram também um tema muito debatido. Paralelamente ao problema militarista, insistia-se bastante na necessidade de mudança na composição da elite política indonésia. O que veio a acontecer, ainda que de forma mitigada pois muitos dos políticos que serviram no regime de Suarto conseguiram manter-se no poder, nomeadamente vários militares em postos-chave. Esta continuidade na mudança não pode deixar de ser visto como normal neste período de transição onde Habibie necessitava de apoio das elites militares para conseguir continuar a governar.⁹⁵⁶

⁹⁵⁵ Embora, numerosos prisioneiros timorenses e indonésios tivessem permanecido detidos em toda a Indonésia. Os presos políticos mais influentes foram alvo de mudanças importantes, como foi o caso de Xanana Gusmão que foi transferido da prisão de segurança máxima de Cipinang para prisão domiciliária em Salemba, Jacarta, a 10 de Fevereiro de 1999. Apesar de continuar enclausurado e com capacidade limitada para exercer um papel pleno na busca de uma solução no interior de Timor Leste, continuou a comunicar com o CNRM e a receber um grande número de timorenses, indonésios, políticos e diplomatas internacionais na casa de Salemba. O que lhe proporcionou um contínuo reconhecimento internacional como estadista e líder de Timor.

⁹⁵⁶ O apoio dos militares tinha sido condição *sine qua non* para a sua sucessão. Deste modo, no seu governo manteve o general Wiranto como chefe militar e ministro da Defesa. Não podemos esquecer que desde o início o Presidente Habibie foi por muitos considerado como um presidente de transição. A sua qualidade de vice-presidente de Suharto, dava-lhe um relacionamento estreito com a antiga elite do regime da Nova Ordem, mas, em última análise, como se veio a demonstrar, ele não tinha uma base eleitoral ou um grande poder dentro do sistema político. Habibie teve de fazer um difícil exercício político que consistia em conseguir movimentar-se com eficácia entre as pressões do poder dos militares e as

Todavia, a *Reformasi*, provocou o surgimento de alguma renovação nas elites políticas e introduziu na vida política indonésia um nível de pluralismo até aí nunca visto. Depois, a existência de liberdade de imprensa e de um enérgico debate público garantiram o ambiente ideacional favorável para discutir abertamente um vasto conjunto de questões, muitas das quais passaram a ter um novo olhar. Deste modo, questões *interditas* durante a Nova Ordem mereciam agora uma nova atenção política propiciadora de mudanças até a bem pouco tempo improváveis.

Entre estas, a questão de Timor era uma das mais relevantes. Por um lado, porque, de um ponto de vista de política interna, alguns dos líderes e elites políticas indonésias eram a favor de uma revisão da política em Timor e faziam disso uma bandeira política na sua agenda de mudanças democráticas pressionando Habibie na sua sobrevivência política à frente da Indonésia. Por outro lado, porque de um ponto de vista internacional, a pressão da diplomacia portuguesa, da diplomacia não oficial da resistência timorense e da diplomacia pública em rede da sociedade civil internacional tinham conseguido contagiar muitos e importantes apoios a começar pelo Secretário-geral da ONU. Deste modo, a mudança política interna na Indonésia foi rapidamente percebida como uma oportunidade de mudança na política externa Indonésia face a Timor.⁹⁵⁷

Com efeito, era comum ao nível dos agentes e decisores da política internacional, nomeadamente nos corredores diplomáticos da ONU mas também no próprio ministério dos negócios estrangeiros indonésios (DEPLU)⁹⁵⁸ a circulação da ideia que só numa era pós-Shuarto é que poderia haver mudanças reais na questão timorense. Na verdade, a ideia de que o estatuto político de Timor só poderia ser

pressões do poder dos mais importantes grupos religiosos, de onde se destacam as decisivas organizações islâmicas, ao mesmo tempo que negociava com os movimentos reformistas.

⁹⁵⁷ Sobretudo Portugal que sempre viu a transição democrática indonésia como a chave para abrir a porta da autodeterminação de Timor. Neste sentido, o embaixador António Monteiro actor chave enquanto representante permanente de Portugal na ONU neste período crítico assumiu a *percepção portuguesa* ao afirmar o seguinte: “(...) we were certain that the democratisation process in Indonésia would inevitably imply changes in the ‘status quo’ relating to East Timor”. MONTEIRO, António – “Additional Remarks” in *United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET): Debriefing and Lessons*. Leiden: Brill Academic Publishers, 2003, p. 237. A esta ideia não é estranho o facto de Portugal ter passado por uma transição democrática que implicou uma *revolução copernicana* da sua Política externa. Veja-se o capítulo 1 da parte II do presente trabalho.

⁹⁵⁸ Na verdade, a questão de Timor, sobretudo após o fim da guerra-fria e o impacto de St. Cruz, passou a ser muito questionada internamente e importantes líderes da sociedade política indonésia como Amien Reis, e mesmo Whaid começaram a ter sérias reservas sobre a política da Indonésia em Timor. Ao mesmo tempo, funcionários com ideias e visões do mundo mais internacionalistas ligados ao próprio ministério dos negócios estrangeiros defendiam uma nova abordagem para o problema de Timor. Veja-se o capítulo x

alterado quando Shuarto saísse do poder era um dado adquirido quer por Portugal, quer pela resistência Timorense, quer mesmo pelas principais potências internacionais.⁹⁵⁹

Com efeito, com Shuarto a questão de Timor era um assunto encerrado, nomeadamente quanto a sua questão substantiva. Com a sua saída de cena e com o clima de reformas e mudanças abriu-se um espaço para repensar a política Indonésia relativamente a Timor. Habibie encontra neste ambiente de mudança uma boa chance de repensar o problema de Timor-leste, um assunto que se estava a tornar cada vez mais difícil de governar.

Deste modo, terá sido logo nos primeiros dias da sua presidência que a sua reflexão sobre a redefinição do problema de Timor terá surgido. Aqui, a influência de Ady Sasono, seu colega e ministro da Cooperação, terá sido importante para o seu *novo pensamento* sobre Timor. Os dois homens, ambos engenheiros de formação, são ideologicamente muito próximos, tendo também alternado o lugar de secretário-geral da importante Associação de Intelectuais Muçulmanos Indonésios. Sasono há muito que formou uma ideia sobre a questão de Timor. A sua percepção assentava na ideia que a continuidade da política de segurança em Timor não era a solução. A sua ideia passava pela revisão da política de resistência e segurança e por uma nova política para Timor que passaria por apoiar a realização de um referendo em Timor Leste que permitisse uma escolha final, ou para a independência ou para a anexação do território.

Sasono visitou Timor-leste em numerosas ocasiões durante a ocupação de Timor-leste, e voltava sempre perturbado com a incapacidade indonésia de pôr termo a um visível sofrimento de grande parte da população. Com base numa reflexão pragmática, no sentido mais exacto do termo, Sasono teria chegado à conclusão de que Indonésia é, a longo prazo, perdedora na sua opção de ocupação de Timor-leste. Na sua opinião, Jacarta tem vindo desde 1976 a pagar um preço excessivo para sustentar a ocupação de Timor sem que existam sinais claros que suportem a existência de uma vontade de integração pacífica e completa de Timor-leste na Indonésia.

Na verdade, Sasono e outros líderes moderados⁹⁶⁰ observam com um misto de apreensão e consciência, que mesmo nova geração de timorenses apesar de terem

⁹⁵⁹ O que não significava que estas, ao contrário de Portugal e dos Timorenses, fossem entusiastas de uma alteração da situação em Timor.

⁹⁶⁰ Algumas personalidades indonésias apelavam a uma alteração de política indonésia para Timor mesmo antes da queda de Shuarto. Depois de Habibie assumir a presidência, personalidades como Ady Sasono, Dewi Fortuna Anwar e Ginanjar Kartasasmita influenciaram de forma decisiva o seu pensamento sobre Timor. Veja-se por exemplo FERNANDES, Clinton, *Reluctant Saviour*, Scribe Publications, Carlton North, Victoria, 2004, pp. 40-41.

nascido e crescido sob o domínio indonésio, de já não falarem português, nem nunca terem experimentado a administração portuguesa, continuam a opor-se de forma implacável à anexação e ao governo da Indonésia em Timor Leste.

6.1.1. Habibie, o novo pensamento e a situação política e ideacional.

A realidade é que de um ponto de vista pragmático o presidente Habibie provavelmente não tinha grande espaço de manobra face à circunstância política e ideacional com que se deparava. De facto, quer ao nível da estrutura internacional, quer ao nível da estrutura interna a situação que definia a sua presidência era altamente complexa.

Com efeito, a crise financeira e monetária na Indonésia pressionava fortemente o seu governo e originava que, de certa forma, a proposta da autonomia especial fosse uma concessão, uma espécie de *trade-off* relativamente aos preciosos pacotes de empréstimo e de ajuda económica do FMI. Isto significa que neste período de transição política, agravado pela crise financeira e económica, o governo indonésio, e sobretudo Habibie, não tinham grande capacidade de resistência – nem paciência e frieza⁹⁶¹ – para suportar as dificuldades, quer domésticas, quer internacionais que Timor-leste poderia causar. De facto, a situação era particularmente stressante e difícil. Basta pensarmos no conjunto de problemas económicos, políticos, e étnicos que estavam em causa e que, em última análise, podiam ameaçar a unidade do Estado indonésio e potenciar a sua desintegração. Deste modo, quer, como alguns defendem, por pressão internacional, quer, como outros defendem, por escolha pessoal, as acções de Habibie contribuíram de forma significativa para o desenvolvimento dos acontecimentos relativamente a Timor-leste.

Por outro lado, para além das pressões estruturais da sociedade interna e internacional, temos ainda de ter em conta a perspectiva agencial. Aqui, torna-se

⁹⁶¹ Esta é uma das críticas que Ali Alatas faz a Habibie e a sua equipa decisional. De acordo com Alatas, Habibie e o seu gabinete não tinham experiência nem o estofo suficiente para aguentarem a pressão e, deste modo, precipitaram-se nas decisões sobre Timor queimando etapas. Neste sentido, em entrevista a revista *Tempo* Alatas afirma que: “East Timor was indeed a source of criticism of and pressure on Indonesia. Pak Habibie did not seem used to a problem like this.” “Santa Cruz Incident a turning point in our diplomacy”, Ali Alatas (interview) in *Tempo Magazine*, Sept 2000, pp. 18 – 24. Aqui, seguimos a perspectiva de Duroselle que define o “centro decisional” como uma “equipa decisional” composta pelo conjunto dos decisores mais os peritos escolhidos. Veja-se, DUROSELLE, Jean-Baptiste - *Tout Empire Périra*. Paris: Armand Colin, 1992, p. 167.

importante perceber que o ambiente político e ideacional indonésio é também caracterizada pela crescente percepção de um conjunto de agentes políticos, diplomáticos, e civis, quer mesmo de alguns militares reformados, que argumentavam que a Indonésia estava melhor sem Timor.

Com efeito, não podemos esquecer que apesar da atitude diplomática relativamente conservadora do ministro Alia Alatas⁹⁶² existiam nesta altura um conjunto de elites governamentais e administrativas - de onde se destacavam alguns agentes diplomáticos que serviam no ministério dos negócios estrangeiros indonésio (DEPLU) - que, apesar de muito raramente o demonstrarem publicamente, tinham uma visão contrária à política de resistência diplomática ao nível internacional e à política de controlo e segurança ao nível interno. Um bom exemplo de um agente diplomático do DEPLU que defendia uma nova visão, mais sofisticada e internacionalista para a Indonésia e consequentemente para a resolução da questão de Timor era Dino Patti, na altura assistente do Director da Secção de Descolonização da Divisão da Organização Internacional do DEPLU e que, posteriormente, foi porta-voz da *task force* do governo indonésio que monitorizou a presença da UNAMET e do referendo.⁹⁶³

Estes agentes diplomáticos bem como outros agentes governamentais - de onde sobressai a assessora para a política externa de Habibe, Dewi Fortuna - tinham uma visão do mundo mais sofisticada e internacionalista.⁹⁶⁴ As suas percepções sobre Timor

⁹⁶² Isto não significa que Ali Alatas possuísse uma visão *não sofisticada* do mundo, apenas assinala que existiam no DEPLU visões diferentes e, em nossa opinião, ainda mais sofisticadas. Por último, convém referir que não partilhamos as perspectivas analíticas que diabolizam os decisores. Normalmente são perspectivas subjectivas que ficam bem no jornalismo e no jogo político, mas que não são muito explicativas na ciência política. Deste modo, ao longo do diferendo entre Portugal e a Indonésia, muitas vezes os jornais e os políticos, para não falar da resistência, diabolizaram o MNE Indonésio, Ali Alatas. O que de um ponto de vista político era perfeitamente natural, e mesmo nós quando iniciámos a nossa investigação não podemos deixar de ser influenciados por esta visão. Todavia, de um ponto de vista mais objectivo, a verdade é que ele foi um grande diplomata, que chegou mesmo a ser putativo candidato a Secretário-geral da ONU com o apoio de países asiáticos. O que, de qualquer forma, não invalida que se possa ter um juízo crítico das suas acções e opções, mesmo de um ponto de vista analítico-científico como o que aqui adoptamos.

⁹⁶³ Veja-se o exemplo de uma visão diferente e não oficial de um agente diplomático do DEPLU apresentada por Dino Patti Djalal, num *paper* escrito a título pessoal num seminário sobre Timor organizado pela ONG SOLIDAMOR. Dino Patti Djalal. – “Sebuah Pandangan Mengenai Penyelesaian Politik Yang Damai, Langgeng Dan Manusiawi Terhadap Masalah Timor Timur”, (“A visão política sobre o Acordo de Paz,...”) Jakarta, 14/7/98. Este jovem diplomata indonésio com educação ocidental (Bsc e MA no Canada e Phd na LSE) é um exemplo paradigmático da defesa de uma visão sofisticada para Indonésia. Dino Patti é desde 2004 porta voz e conselheiro do presidente Indonésio, neste papel têm contribuída para a renovação da imagem internacional da Indonésia e para construção de um discurso e prática política mais cosmopolita, neste contexto a sua frase favorita é : “*Today, Indonesia is a different country in a different place in a different world*”. Veja-se dinopattidjalal.com/en/page-aboutme.html.

⁹⁶⁴ Aqui, seguimos a perspectiva de Kenneth Boulding que foi o primeiro a explicar que os decisores podem ter uma visão mais *sofisticada* ou menos *sofisticada* da imagem nacional e do sistema internacional. Na sua opinião, o grau de sofisticação é comparável ao processo de crescimento e

eram mais influenciadas pelo ambiente normativo e ideacional internacional, bem como por uma visão pragmática de custos benefícios, e menos pelo carácter nacionalista e emotivo. Deste modo, estas elites defendiam uma visão, segundo a qual, de um ponto de vista objectivo e estratégico a médio e longo prazo os objectivos da política externa indonésia seriam melhor defendidos quanto mais cedo se conseguisse deslçar a pedra no sapato que representava Timor.

Claro que estas percepções eram contrariadas por visões nacionalistas que insistiam na prioridade da integridade territorial e na soberania do Estado unitário indonésio. Este era, como vimos, um argumento poderoso e que, diga-se em abono da verdade, era também partilhado por grande parte dos agentes e analistas ocidentais. De acordo com esta visão *realista-defensiva* a separação de Timor-leste poderia precipitar a balcanização da complexa república indonésia. Aqui, como é evidente, muitos dos líderes das forças armadas partilhavam esta visão.

Todavia, mais uma vez, os agentes indonésios mais *sofisticados* alegavam que a perda de Timor não causaria a balcanização da Indonésia, mas que, pelo contrário, ajudaria a Indonésia a prevenir esse problema ao reorientar as energias do Estado indonésio para outras regiões mais preocupantes.

Por último, ao nível da sociedade civil e opinião pública era também visível o desgaste que Timor-leste causava. Mais uma vez, a percepção era um misto de incompreensão subjectiva, pela ingratidão dos timorenses, e assumpção objectiva que, sobretudo a partir do fenómeno de Santa Cruz, Timor trazia mais custos que benefícios. Na realidade, depois de Santa Cruz os indonésios começaram a ficar fatigados com a não solução do problema de Timor. Deste modo, a pergunta que cada vez mais indonésios começavam a fazer era: porque razão a indonésia deve continuar a ser um alvo constante de críticas internacionais devido a ingratidão dos timorenses que não reconhecem os investimentos indonésios em hospitais, escolas e estradas em Timor?

Já em 1995 este sentimento fora bem espelhado num editorial do *Jakarta Post* que afirmava o seguinte: “We are detecting the spread of a kind o ‘East Timor fatigue’

autodeterminação de uma pessoa. Ou seja, o grau de sofisticação da *imagem* internacional que um decisor tem é comparável ao sentimento de auto-consciência de um indivíduo adulto quando toma conhecimento que a sua existência é uma das partes de um conjunto maior. Boulding explica que decisores com imagens não sofisticadas vêem o mundo apenas pelo ponto de vista do observador, enquanto que decisores com uma imagem sofisticada tendem a ver o mundo de muitos e variados pontos de vista. Ou seja, um decisor com uma imagem sofisticada vê o mundo como um sistema complexo e tem consciência que a sua existência e visão é apenas uma no conjunto das várias partes desse sistema. BOULDING, Kenneth, E. - “National Images and International Systems” in ROSENNAU, James (ed.) - *International Politics and Foreign Policy: a reader in research and theory*. New York, Free Press, 1969, pp. 422-431.

among many Indonesians. Questions such as, how much longer will the East Timor problem continue to haunt us, or, why does east timor continue to be a running sore even after almost 20 years of integration.”⁹⁶⁵

Todavia, só com a queda de Shuarto e a chegada ao poder de Habibe é que de uma forma simultânea e interdependentemente a imagem internacional da indonésia e o problema de Timor vão passar a estar no centro do debate político. Com efeito, os principais actores políticos do emergente sistema de partidos políticos tinham uma opinião crítica sobre a política de força e segurança indonésia relativamente a Timor. Neste sentido, tanto Amian Reis líder do PAN, como Whaid líder do PKB, embora cada um com a sua própria agenda pessoal, defendiam uma alteração da política indonésia em Timor.

Portugal, por sua vez, viu na transição indonésia uma janela de oportunidade e começou desde cedo a pressionar a Indonésia para uma mudança face a Timor. Logo no dia 2 de Junho de 1998, a Missão Permanente de Portugal na ONU emite uma *note verbale*, onde se recorda e resume as violações normativas da Indonésia em Timor e se sublinha a crescente pressão internacional contra a Indonésia, que contrasta com o crescente apoio internacional a favor da posição portuguesa. Depois de enunciar os relatórios recentes da Amnistia Internacional, da *Human Rights Watch* e do *United States Department* relativos à constatação da grave situação dos Direitos Humanos vivida em Timor-leste e dos apoios a causa de Timor conseguidos na CDH da ONU, na União Europeia, CPLP, conferência Ibero-americana, e nos apelos do Reino Unido, EUA e África do Sul para a libertação dos presos políticos timorenses, o comunicado diplomático português conclui que:

“Despite mounting international pressure, thus far Indonesia has chosen to maintain a rigid attitude. Consequently, no improvements have been registered in the situation in East Timor. It is hoped that President Suharto’s resignation will create an opportunity for real political reform and that this transitional period will be seized to foster a swift political solution for East Timor. Declarations by prominent opposition leaders indicating that a referendum in East Timor should be taken into consideration demonstrate that East Timor’s “integration” in Indonesia is neither irreversible nor is it unanimously shared by Indonesian opinion.”⁹⁶⁶

⁹⁶⁵ “The East Timor Issue” in *Jakarta Post*, 28 September, 1995.

⁹⁶⁶ ONU, *Question of East Timor. Note verbale, from the Permanent Mission of Portugal to the United Nations addressed to the Secretary-General*, 2 June, 1998. (A/53/135).

É neste contexto político e ideacional que temos de enquadrar as primeiras declarações públicas de Habibie relativamente a uma mudança na política indonésia face a Timor.

6.1.2. A proposta de autonomia especial: a primeira opção

Todas estas ideias parecem ter influenciado Habibie para a formulação de um *novo pensamento* relativamente a Timor, que passaria por um estatuto de autonomia especial. A ideia de um estatuto de autonomia especial para Timor-leste não era nova, mas com Suharto no poder nunca foi ponderada com seriedade. Talvez ninguém melhor do que Ali Alatas, há muito ministro dos Negócios Estrangeiros, conhecesse os problemas causados à imagem da Indonésia na política internacional pela posição e acções assumidas relativamente a Timor Leste, e por isso ele foi o pai da ideia de uma autonomia especial para Timor.

Na realidade, Ali Alatas defendera já uma alteração no estatuto de Timor-leste dentro da Indonésia, propondo a autonomia especial para o território como uma solução possível. Esta ideia foi inicialmente apresentada por Ali Alatas a Suharto em 1994. Nesta altura o ministro indonésio sugeriu a Shuarto que no âmbito da sua Presidência do Movimento Não-Alinhado a Indonésia aproveitasse a oportunidade para patrocinar uma solução para a questão de Timor-leste através de um compromisso negociado, que passaria por uma autonomia especial para Timor. Numa exposição de cerca de vinte minutos Ali Alatas explicou a Suharto que Timor prejudicava a imagem internacional da Indonésia e que era importante aproveitar a posição de superioridade actual da Indonésia e tomar a iniciativa de propor, num gesto magnânimo, uma solução internacional para o problema. Numa clara manifestação da sua lucidez e perspicácia Alatas explicou a Shuarto que era essencial a Indonésia tomar a iniciativa agora e de propor uma solução nos termos definidos pela indonésia antes de, mais tarde, ser obrigada a agir sem conseguir definir os termos da sua acção.

Nesta conversa com Shuarto Ali Alatas elencou um leque de cinco opções para Timor. Num extremo estava um referendo para auscultar a posição dos timorenses, opção inaceitável e prontamente rejeitada por Shuarto. No outro extremo estava a manutenção da situação. No meio estava a posição intermédia que Ali Alatas defendeu, e que consistia na concessão a Timor de uma autonomia especial, com a contrapartida

de Portugal e a ONU reconhecerem a soberania da Indonésia sobre Timor. No final da exposição de a Ali Alatas Shuarto questionou: “Can you tell me whether Portugal would accept this proposal?” Alatas respondeu: “Mr. President, I am not sure, but I will do my damndest best to convince them. I cannot say they will accept.” Nesta altura Shuarto exclamou de forma contundente: “And that’s it, that’s the point. They will not accept it. And therefore we should not propose this.”⁹⁶⁷ Deste modo, Shuarto rejeitou esta proposta e sempre defendeu que o estatuto de Timor-leste era definitivo. Mesmo mais tarde, já em 1997, Shuarto recusa, mais uma vez, qualquer a alteração política no território.⁹⁶⁸

Esta ideia de uma proposta de autonomia especial defendida por Ali Alatas foi novamente apresentada a Habibe em 1998 que, contrariamente a Shuarto, achou que era a melhor solução para a questão de Timor-leste. O que não significa que Alatas tenha concordado com os *timings* de Habibe sobre a proposta de referendo.⁹⁶⁹

Deste modo, uma nova abordagem da questão de Timor-Leste fazia parte da lista de reformas de Habibe, que tinha agora maior espaço político para ponderar os estragos que Timor-leste produzia na imagem internacional da Indonésia. Habibe foi contagiado por vários actores do seu gabinete governamental que lhe recordavam a visão do próprio Ali Alatas que tinha reconhecido que Timor *era uma pedra no sapato da Indonésia*, um empecilho ao desenvolvimento do reconhecimento internacional da Indonésia como potência económica e política com um comportamento legítimo e conforme as normas internacionais.⁹⁷⁰

Os primeiros sinais efectivos de mudança na política indonésia para Timor acontecem passados apenas quatro dias de Habibe ter assumido a presidência indonésia e vêm pela mão do novo ministro da justiça, Muladi. A sua opinião é de que tinha chegado o momento da Indonésia fazer de Timor-leste uma “special region.”⁹⁷¹

A 6 de Junho de 1998, o comité político e de segurança do governo indonésio (POLKAM) deu o seu apoio a proposta de Ali Alatas sobre uma “autonomia alargada” para Timor-leste, desde que a comunidade internacional reconhecesse a soberania da

⁹⁶⁷ Citados em GREENLESS, Don; GARRAN, Robert - *Deliverance: The Inside Story of East Timor's Fight for Freedom*. Victoria: Allen & Unwin, 2002, pp. 28-29

⁹⁶⁸ Veja-se as afirmações de Ali Alatas em “Santa Cruz incident a turning point in Our Diplomacy”, in *Tempo*, 18 September 2000.

⁹⁶⁹ Ibidem.

⁹⁷⁰ Para uma visão interessante do lado Indonésio, nomeadamente do seu ministro Ali Alatas, onde este reafirma e completa as suas afirmações nas entrevistas anteriormente citadas, veja-se ALATAS, Ali - *The Pebble in the Shoe: The Diplomatic Struggle for East Timor*, Aksara Karunia, Jakarta, 2006.

⁹⁷¹ *Kompas*, 25 may, 1998.

Indonésia sobre Timor. Seguidamente, o ministro Ali Alatas deslocou-se ao palácio presidencial e fez, a 8 de Junho, um breve apresentação ao Presidente Habibie. Finalmente apresentou esta proposta ao Presidente e ao Governo no seu conjunto no dia 9 de Junho.

Convém, no entanto, recordar que Habibie não tinha uma ideia consolidada sobre a política externa indonésia e muito menos sobre Timor. Não se pense que Habibie tinha um pensamento aprofundado sobre Timor ou uma agenda sobre aquilo que significaria uma mudança radical da política externa Indonésia. Na verdade, ao contrário de Shuarto, Habibie não era um político experimentado nas subtilezas da política externa, nem mesmo nos labirintos da política interna. É o próprio Habibie que o reconhece: “I am not a politician; I am not even interested in politics. And suddenly I had to take over.”⁹⁷²

Deste modo, apesar do novo ambiente ideacional e das oportunidades para repensar a questão timorense que se irão desenvolver posteriormente, a verdade é que no início da sua presidência Habibie assume uma posição naturalmente cautelosa de não pensar em grandes transformações na política externa indonésia. Neste sentido, no início de Junho, Habibie em entrevista a CNN quando questionado sobre Timor foi peremptório ao afirmar que: “East Timor is an integrated part of the republic (...) There is no need for a referendum, it is Indonesia.”⁹⁷³

Contudo, uma semana depois, no dia 9 de Junho, numa entrevista à Reuteurs e à BBC o presidente indonésio manifesta, pela primeira vez de forma pública, a disponibilidade para conceder a Timor-leste um estatuto de autonomia especial. Aqui o presidente Habibie, num claro momento de entusiasmo, em resposta a uma questão posta sobre Timor, afirmou de uma forma espontânea⁹⁷⁴: “I am ready to consider giving Esat

⁹⁷² GREENLESS, Don; GARRAN, Robert – Op. cit. p. 26. Claro que estas afirmações são típicas de políticos tecnocratas, ou com formação técnica e científica acima da média e com experiência profissional para além da política, mas não significam verdadeiramente que não se tratam de políticos. Alias Habibie foi ministro durante vinte anos, Presidente da Associação Indonésia de Intelectuais Islâmicos (ICMI) e tinha formado um grupo *político* de conselheiros e assessores bastante coeso que trabalharam com ele na ICMI e no seu afiliado Centro de Estudos de Informação e Desenvolvimento (CIDES) e no Governo. E como é que se chega a Vice-Presidente sem ser político? E depois a Presidente? Aliás a história da sua chegada à presidência está recheada de acções, reacções e *complots* políticos.

⁹⁷³ CNN interview citado em *Australian*, 4 June, 1998.

⁹⁷⁴ Tão espontânea, que no final da entrevista, Dewi Fortuna, a sua conselheira para a política externa, teve que recordar ao presidente Habibie que este deveria informar imediatamente o ministro dos negócios estrangeiros, Ali Alatas, sobre a sua oferta espontânea para Timor. Assim que a entrevista acabou Habibie telefonou a Ali Alatas. CROUCH, Harold – “The TNI and East Timor policy” in *Out of the Ashes*, op. cit. p. 146. GREENLESS, Don; GARRAN, Robert – Op. cit. p. 26.

Timor special satatus like Jakarta, Aceh and Yogyakarta.”⁹⁷⁵ Deste modo, de forma inesperada, o Presidente Habibie deixou cair a informação que lhe tinha sido apresentada horas antes pelo ministro Ali Alatas e anunciou ao mundo que a Indonésia ia considerar uma proposta de “estatuto especial” para Timor-leste.

As primeiras reacções dos líderes timorenses não se fizeram esperar. No dia seguinte, 10 de Junho, Ramos Horta responde no New York Times que “esta não é uma proposta séria e eu afirmo de forma inequívoca que nós a rejeitamos”.⁹⁷⁶ Por sua vez, Xanana Gusmão, caracteriza esta oferta do presidente Habibie como uma “esmola”⁹⁷⁷, e que o povo timorense não quer esmolas.

Apesar da importância da novidade que representava esta proposta, que na opinião de Ali Alatas era revolucionária pois até aí nunca tinha sido possível fazer passar qualquer proposta de autonomia alargada.⁹⁷⁸ A verdade é que nesta fase o que o Habibie refere na entrevista é que a Indonésia estava disponível para dar a Timor um estatuto autonómico semelhante a Aceh e Yogyakarta, o que na prática representava uma autonomia formal e meramente administrativa. Ou seja, a oferta de autonomia feita nestes moldes significava que a autonomia não teria qualquer significado político e identitário substantivo. Esta ideia inicial de uma autonomia meramente formal destituída de verdadeiro significado político para Timor ajudou a engrossar o coro de críticas pessimistas a esta proposta inicial de Habibie.

Deste modo, contrariamente ao esperado pelo presidente indonésio e pelo seu gabinete, a proposta de autonomia não amenizou a oposição timorense à autoridade indonésia no território nem ganhou o apoio incondicional da comunidade internacional. Com efeito, no dia 23 de Junho assistiu-se a uma grande manifestação dos timorenses em Díli, que mais do que celebrar a proposta de autonomia de Habibie exigiam a independência de Timor através de um processo de autodeterminação referendária.

Todavia, e apesar da reacção inicial da resistência a esta proposta ter sido negativa, convém referir que os líderes timorenses também tinham consciência que um referendo e uma independência imediata não era a solução ideal. Deste modo, fiéis à ideia do seu plano de transição, todos os principais líderes timorenses concordavam

⁹⁷⁵ *Reuteurs*, Jakarta, 9-06-98.

⁹⁷⁶ *Agência Lusa*, NI, 10-06-98

⁹⁷⁷ *Agência Lusa*, Jacarta, 10-06-98.

⁹⁷⁸ Nas suas próprias palavras: "We came up with the proposal that was, in itself, already quite revolutionary because in the past I never could get the idea accepted by Pak Harto, namely the middle-way solution (wide-ranging autonomy)", Citado em "Ali Alatas looks back on 11 years of Indonesia's foreign policy", in *The Jakarta Post*. 11/02/1999, (sublinhados nossos).

nesta altura que era prematuro avançar de imediato para um referendo. Ainda em Junho, o Bispo Belo declarou: “I do not agree wit a referendum now (...) okay, in 10 years, 15 years you can decide it”.⁹⁷⁹ Da sua prisão em Cipinang, Xanana também declarou que não concordava com soluções imediatistas e precipitadas. Na sua opinião “during the next 5 to 10 years there are several things that need to be done by the Indonesian government in order to prepare East Timor for a referendum.”⁹⁸⁰ Em Nova York, na sede da ONU, também Ramos Horta não deixou de sublinhar que o referendo só deve ser realizado depois de um processo de transição de “two, three, four, five years”.⁹⁸¹

6.1.3. As reacções internacionais e o processo diplomático depois de Junho de 1998

A declaração espontânea do Presidente Habibie de 9 de Junho de 1998 abrindo a porta à possibilidade de concessão de uma autonomia especial para Timor-leste foi um importante ponto de viragem na questão timorense. Esta declaração desencadeou um conjunto de consequências político-diplomáticas e acelerou de forma decisiva o processo negocial entre Portugal e a Indonésia a decorrer na ONU.

Na semana seguinte, Ali Alatas viaja para Nova York e no dia 18 de Junho o ministro indonésio confirmou formalmente os detalhes desta proposta indonésia ao Secretário-geral Kofi Annan e aos representantes diplomáticos portugueses. Kofi Anan ficou surpreendentemente satisfeito por a Indonésia abandonar a política de resistência e de obstaculização permanente e por finalmente introduzir um progresso com o qual o Secretariado da ONU poderia trabalhar. Imediatamente sugeriu um encontro ao nível ministerial o mais breve possível e enviou o seu representante pessoal, Jamshed. Marker, as capitais de Portugal e da Indonésia para preparar a reunião.

Jamsheed Marker desloca-se a Lisboa no dia 26 de Junho de 1998 para apresentar formalmente o conteúdo da proposta indonésia sobre um estatuto especial de autonomia para Timor. O que a ONU considera tratar-se de “um desenvolvimento importante que requer a mais séria e cuidadosa consideração”⁹⁸² é contudo comentado

⁹⁷⁹ *Australian*, 15 June, 1998.

⁹⁸⁰ *Tempo*, 27 June, 1998.

⁹⁸¹ *AFP*, 1 July, 1998.

⁹⁸² *Agência Lusa*, Lisboa, 26-06-99

com a necessária cautela diplomática por parte de Jamsheed Marker e Jaime Gama nas suas reacções sobre a real importância da proposta indonésia.

O ministro português é bastante parcimonioso nas suas declarações e limita-se a assegurar que a proposta será objecto de uma profunda análise de forma a verificar a sua “substância”. Todavia, Jaime Gama não deixa de sublinhar que qualquer que seja o teor da proposta indonésia ela tem, do ponto de vista português, de ser enquadrada no âmbito do comportamento adequado das normas internacionais. Deste modo, Jaime Gama afirma que, sobretudo, pretende “compaginá-la” com a “doutrina das Nações Unidas”⁹⁸³, nomeadamente no que diz respeito ao direito do povo timorense ao livre exercício da sua autodeterminação.

Na verdade, esta proposta inicial da Indonésia assentava na concessão de uma autonomia administrativa para Timor e era apresentada como uma configuração final do estatuto político do território, definido sem qualquer consulta à população. Estas eram as principais dificuldades a vencer na proposta de autonomia inicial da Indonésia. Ou seja, a ideia de uma autonomia como solução final, bem como a ideia de que não era necessário uma consulta directa livre e democrática por parte dos timorenses para aceitar esta autonomia. Deste modo, esta primeira versão da proposta de autonomia esbarrava na posição de princípio de Portugal que sempre defendeu a necessidade dos timorenses escolherem de uma forma livre e democrática o seu destino.

Contudo, o governo português não quer desperdiçar o *momentum* diplomático internacional e afirma-se disponível para ouvir e discutir a proposta de autonomia indonésia, mas vai insistindo que está pronto para aceitar a autonomia como fase transitória rumo a uma solução final de autodeterminação.⁹⁸⁴

No dia 31 de Julho, realiza-se uma reunião do Conselho de Estado português, onde Jaime Gama faz uma apresentação pormenorizada sobre as ideias de Portugal sobre Timor e sobre quais os pontos substanciais que irá advogar na próxima reunião negocial da ONU com Ali Alatas e Kofi Annan em Nova Iorque.⁹⁸⁵

⁹⁸³ Agência Lusa, Lisboa, 26-06-99

⁹⁸⁴ Na verdade, e apesar de todas as nuances e adaptações tácticas durante todo o processo negocial, Portugal sempre defendeu a sua ideia estratégica relativa a necessidade de um processo de autodeterminação. Com efeito, o próprio representante pessoal do SG para Timor, o embaixador Marker, confirma que durante o processo negocial o primeiro-ministro Guterres e o ministro dos Negócios Estrangeiros Jaime Gama insistiram “que não podiam aceitar uma solução que não se baseasse na escolha livremente expressa do povo timorense”. MARKER Jamsheed, *East Timor: A Memoir of the Negotiations for Independence*, McFarland & Company, Inc., London, 2003, p. 73.

⁹⁸⁵ CARSCALÃO, Maria - Op. cit. p. 153.

O ministro dos negócios estrangeiros português sublinha que a política externa de Portugal não pode abandonar a sua ideia estratégica sobre a defesa intransigente da autodeterminação timorense, mas que, tacticamente, Portugal pode aceitar “congelar” o assunto para que o processo negocial não pare e ganhe uma dinâmica que possa ultrapassar os obstáculos. Jaime Gama acentua que a posição portuguesa está defendida pelas normas internacionais e está apoiada no direito internacional, nomeadamente nas primeiras Resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança e Assembleia Geral da ONU, que nunca reconheceram a anexação indonésia de Timor⁹⁸⁶, e nas recentes resoluções no âmbito dos Direitos Humanos.⁹⁸⁷

Todavia, nesta fase, o governo indonésio estava bastante confiante que a tomada de iniciativa da Indonésia com a sua proposta de autonomia seria a solução ideal e final para o problema timorense. Claro que, como já vimos, não havia unanimidade sobre esta ideia no seio da elite indonésia. Mas o ministro Ali Alatas grande defensor da ideia de autonomia estava convencido que esta opção seria a solução realista e internacionalmente aceitável para definitivamente ultrapassar o impasse diplomático de Timor.⁹⁸⁸

Contrariamente, como vimos, Portugal recebeu esta proposta como um passo positivo na direcção certa mas sempre o considerou como um passo transitório em direcção à autodeterminação e não como uma solução final. Com efeito, Portugal insistia na sua ideia estratégica de finalização do processo de descolonização através de um referendo de autodeterminação. E agora, mais do que nunca, Portugal conseguia ter argumentos para desenvolver uma política de contágio normativo perante a comunidade internacional nomeadamente junto dos seus parceiros do *Core Groupe* e do Conselho de Segurança da ONU.

Deste modo, sobretudo do ponto de vista português e da resistência timorense, mas também do Secretariado da ONU, da União Europeia e de parte da comunidade

⁹⁸⁶ A 22 de Dezembro de 1975, o Conselho de Segurança adoptou uma resolução que instava todos os Estados a respeitarem a integridade territorial do Timor português, assim como o seu o direito à autodeterminação. Veja-se o subcapítulo sobre a importância político-normativa da ONU.

⁹⁸⁷ Nomeadamente a resolução da Comissão dos Direitos Humanos da ONU de 10 de Abril de 1996. Esta resolução apresentada pela União Europeia por iniciativa portuguesa, com vinte votos a favor, catorze contra e dezoito abstenções, apresenta críticas ao governo indonésio, exige a libertação de presos políticos timorenses, convida o relator da ONU para a Tortura para visitar Timor e insiste na viabilização da instalação em Jakarta de um escritório do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos com livre acesso ao território, deu a Portugal uma renovada motivação.

⁹⁸⁸ Esta ideia de que a autonomia era uma solução ideal e final para o problema é reiterada em Jakarta no dia 23 de Junho aos jornalistas indonésios. Veja-se Keterangan Pers Menlu “Ali Alatas Kepada Wartawan Nasional Setelah Pertemuan Dengan Abilio Araujo”, (Press Release “Ali Alatas Ministro dos Negócios Estrangeiros aos Jornalistas Nacionais após um encontro com Abilio Araújo”) Di Deplu, Jakarta, 23/6/98.

internacional a opção de autonomia especial começa a ser percebida apenas como o primeiro passo de um longo processo que conduziria necessariamente a um referendo de autodeterminação do povo de Timor. Contudo, apesar de uma visão contrária à do governo indonésio liderada pelo ministro Ali Alatas, o governo português e os seus agentes diplomáticos sempre tiveram consciência que apesar das divergências era fundamental não colocar obstáculos que pudessem parar o processo diplomático em marcha.

Após as primeiras reacções críticas da resistência timorense que denotavam um grande cepticismo sobre a boa fé da proposta indonésia, o presidente Habibie mais uma vez parece querer tomar a iniciativa. Assim, logo após a apresentação formal da sua proposta de autonomia na ONU a Indonésia como medida de boa vontade anuncia pela voz do Presidente Habibie, no dia 24 de Julho, um programa de retirada de tropas do território timorense. Com isto o governo indonésio esperava uma resposta positiva e satisfatória face à população de Timor-leste. Todavia, uma campanha liderada por jovens estudantes de Timor entre Julho e Setembro⁹⁸⁹ minou esta assumpção e reforçou a ideia portuguesa e do Secretariado da ONU sobre a necessidade da realização de um referendo sob supervisão internacional conduzido pela ONU.

Apesar do processo negocial ter desencalhado e agora, pela primeira vez, se começar a discutir o problema substancial de forma séria, convém sublinhar que inicialmente a Indonésia não aceitava a ideia de realização de um refendo em Timor. De um ponto de vista oficial os argumentos das elites governamentais indonésias para não aceitarem um referendo residiam basicamente em dois factores. Em primeiro lugar, alegavam que um processo de referendo levaria ao aparecimento de antigas feridas entre as facções timorenses e provavelmente ao ressurgimento de uma guerra civil com base na divisão pró e anti integração de Timor na Indonésia. Em segundo lugar, argumentavam que Timor não devia ser submetido a um referendo porque os timorenses

⁹⁸⁹ A partir de Junho, grupos de estudantes timorenses lideraram o debate público emergente, e foram essenciais na condução de uma campanha de explicação e socialização a favor da independência no referendo. Deste modo, após várias reuniões entre vários grupos de estudantes (RENENTII e IMPETU) no dia 8 de Junho é formado o Conselho de Solidariedade dos Estudantes de Timor Leste (*Dewan Solidaritas Mahasiswa Timor Timur*) e a partir de finais de Junho estes estudantes começaram a organizar debates e diálogos públicos sobre o referendo. Em Agosto vários grupos de estudantes viajaram por todo o território de Timor-leste, aldeia a aldeia, onde de uma forma simultaneamente clara e apaixonada, explicaram os acontecimentos recentes e apelaram ao voto no referendo. Esta campanha terá sido a melhor sondagem de opinião sobre o que as populações do interior pensavam e constituiu um importante estímulo ao voto no referendo. Veja-se NICHOLSON, Dan, *The Lorikeet Warriors: East Timor New Generation National Resistance 1989-1999*. BA Thesis, University of Melbourne, Outubro de 2001, p. 35- 38.

já tinham optado pela integração em 1976.⁹⁹⁰ Claro que estas posições tinham como único objectivo perpetuar as justificações da política externa indonésia face à anexação de Timor.

Todavia, como iremos ver, os próximos seis meses desencadearam um conjunto de acontecimentos que levariam à revisão desta opção em Janeiro de 1999. Aqui, importa salientar a capacidade de contágio normativo que a política externa portuguesa em ligação com o Secretariado da ONU tiveram e no seu papel decisivo na pressão contínua face à Indonésia relativamente ao território timorense. Claro que a capacidade do Estado português exercer uma política de *soft power* e, deste modo, influenciar e contagiar normativamente os fundamentais actores internacionais para a resolução do problema não pode ser desligado das acções da resistência no terreno. Deste modo, a activação multilateral da pressão diplomática portuguesa que o próprio líder da resistência, Xanana Gusmão, reconheceu⁹⁹¹ teve sempre em conta as acções políticas e a diplomacia não oficial da resistência.

Como bem sublinhou a diplomata portuguesa Ana Gomes: “A articulação estratégica em todas as frentes - União Europeia, ONU, ASEAN, Indonésia, responsabilidade política, diplomatas, Organizações Não-Governamentais, media e confiança na causa (timorense) - foi essencial (...)”.⁹⁹²

Na verdade, e ao contrário de grande parte da literatura anglo-saxónica publicada - sobretudo de origem australiana onde Portugal é invariavelmente referido *en passant* ou em nota de rodapé histórica - é importante ressaltar o contágio normativo que as ideias e os agentes da política externa portuguesa desenvolveram nomeadamente ao nível da União Europeia, CPLP, ONU e Estados Unidos, durante a década de noventa e em especial neste período crítico. Sem este activismo liderante de Portugal relativamente ao comportamento adequado a ter com a questão de Timor, bem como ao seu enquadramento normativo no âmbito dos Direitos Humanos, da autodeterminação e do direito internacional, provavelmente a história teria sido diferente.

Deste modo, as mudanças de posição de actores importantes como a UE e os EUA não pode deixar de ser relacionada com a capacidade de Portugal construir e

⁹⁹⁰ Esta era, mais uma vez, a visão defendida pelo Ministro Ali Alatas no dia 26 de Junho numa conferência de imprensa em Jacarta. Veja-se ONU, “Transcription of Questions and Answers Between the Press and the Minister for Foreign Affairs” H.E. Mr Ali Alatas, MPR/DPR Building, Jakarta, 29/6/98.

⁹⁹¹ Veja-se Xanana Gusmão in “Xanana Gusmão writes from a Jakarta prison cell”, *The Washington Post*, 21/10/98.

⁹⁹² Gomes, Ana – “A Independência de Timor-Leste” citada pela LUSA, Lisboa, 14 -02-2008 no colóquio “O Serviço Diplomático Português do 25 de Abril à Actualidade e Perspectivas de Futuro”, organizado pela Associação Sindical dos Diplomatas Portugueses, realizado na Assembleia da República.

formatar a percepção sobre a situação de Timor de modo a activar um sentimento de obrigação normativa por parte destes actores em favor de um comportamento adequado. Ou seja, no caso, em favor de um referendo em Timor e posteriormente de uma intervenção de *peace keeping* e *state-building* da ONU em Timor.

Neste sentido, alguns avanços político-diplomáticos marcantes quer nos EUA, quer ao nível da EU têm forçosamente de ser compreendidos neste quadro de contágio normativo. Só assim podemos compreender completamente a mudança que ocorre nos Estados Unidos, onde o Senado e o Congresso se tornaram pró-activos e começam a envolver-se directamente no problema timorense. Em Julho, o Senado americano faz passar uma resolução onde abertamente solicita um referendo sob supervisão internacional para Timor-leste. Em Outubro, o Congresso americano apoia a proibição de uso de armas americanas no território timorense.⁹⁹³

O mesmo acontecendo ao nível da União Europeia onde em finais de Junho de 1998 uma importante e decisiva missão diplomática se desloca à Timor. Esta missão foi pioneira pois pela primeira vez desde a invasão de Dezembro de 1975 Timor é visitado por chefes de missões diplomáticas da União Europeia. Esta visita significou um sinal claro de mudança na forma não-prioritária com que a UE encarava a questão timorense. Nesta missão diplomática os Embaixadores do Reino Unido, da Áustria e da Holanda visitaram Timor-leste e concluíram que a única solução duradoura para o problema exigia uma consulta directa aos desejos do povo de Timor.⁹⁹⁴ Esta passou a ser a posição da União Europeia que começou a encarar a questão timorense não como um tema a *mencionar*, mas como um tema a *solucionar*.

No início de Agosto, nas vésperas da primeira ronda negocial a nível ministerial pós- Shuarto na ONU que teria precisamente como tema dominante a discussão sobre a eventual autonomia para Timor, o não veemente das primeiras reacções da resistência timorense tinha evoluído para um sim condicional que permitiu à diplomacia portuguesa mais espaço de manobra para discutir a proposta com a Indonésia nos dias seguintes em Nova York.

⁹⁹³ “Indonesia: East Timor Outlook”, *Oxford Analytica Daily Brief*, 10/9/98. Para uma síntese dos avanços e recuos da política externa americana face á Indonésia relativamente a Timor veja-se *Background on East Timor and U.S. Policy* 2. East Timor Action Network/U.S. in <http://www.etan.org/timor/BkgMnu88.htm>

⁹⁹⁴ Sobre a posição da UE veja-se os trabalhos de WARD, Eilís; CAREY, Peter - “The East Timor Issue In The Context Of Eu-Indonesian Relations, 1975-99”, in *Indonesia & the Malay World*, Vol. 29, nº 83, 2001, pp. 51-74, e de LEITE, Pedro Pinto, ed. - *The East Timor Problem and the Role of Europe*. Leiden, 1998.

Por outro lado, também da parte Indonésia existiu uma evolução entre Junho e Agosto. Jacarta começa a dar sinais de alteração gradual da sua proposta inicial de autonomia meramente formal e administrativa. Deste modo, Ali Alatas começa a referir que a proposta de autonomia para Timor terá um estatuto “compatível com os padrões internacionais”.⁹⁹⁵

É neste contexto internacional que a ronda de negociações entre os ministros dos negócios estrangeiros português e indonésio sob os auspícios da ONU tem lugar em Nova Iorque nos dias 4 e 5 de Agosto.

Deste modo, quando em Nova Iorque têm início no dia 4 de Agosto as negociações tripartidas na ONU parecia já bastante claro que a Indonésia estaria disposta a discutir um estatuto de autonomia para Timor bastante mais alargado do que o indicado inicialmente. Com efeito, Ali Alatas surge nestas conversações sem a sua arrogância diplomática típica do actor com posição dominante. Esta sua nova postura, mais humilde e dialogante, surpreende a delegação diplomática portuguesa.⁹⁹⁶ Ali Alatas chega mesmo a revelar à delegação diplomática portuguesa que sempre defendera uma solução autonómica para Timor e que já em 1994 tentara convencer Suharto a aceitar esta ideia.⁹⁹⁷

Esta nova atitude indonésia levava a crer que, agora, havia mais espaço de manobra para permitir alguns progressos. Deste modo, apesar de cautelosos e sem expectativas exageradas os diplomatas portugueses estão convencidos de que o momento deve ser aproveitado. Assim, em Nova Iorque na sede da ONU os encontros negociais entre Portugal a Indonésia e a ONU durante os dias 4 e 5 de Agosto decorreram “in an open, cordial and constructive atmosphere.”⁹⁹⁸ Esta atmosfera positiva permitiu chegar a um acordo para se começar a discutir de forma aprofundada⁹⁹⁹ uma “autonomia alargada” para Timor, independentemente das posições

⁹⁹⁵ *Agência Lusa*, NY, 4-8-98.

⁹⁹⁶ Esta delegação era constituída pelo embaixador Fernando Neves responsável pelo dossier de Timor no MNE e chefe da delegação portuguesa do novo modelo negocial iniciado por Kofi Anan em 1997, por Francisco Ribeiro Telles, chefe de gabinete do ministro Jaime Gama, juntamente com os diplomatas Ana Gomes e António Gamito da missão permanente de Portugal na ONU.

⁹⁹⁷ CARRASCALÃO, -Op. cit, p.154. Sobre a proposta de autonomia de Alatas a Shuarto em 1994 veja-se GRENALESS, op. cit .

⁹⁹⁸ ONU, “Foreign Ministers of Indonesia and Portugal Conclude Two-Day Meeting on East Timor Question”, *UN Press Release*, 5 August 1998, SG/SM/6666.

⁹⁹⁹ Isto significava que as negociações passariam a ser mais permanentes e profundas ao nível dos altos funcionários diplomáticos e coordenadas pelo RPSG Jhames Marker, com o objectivo de se alcançar um acordo até ao final do ano.

de princípio defendidos por cada uma das partes relativamente ao estatuto político futuro do território.¹⁰⁰⁰

Por outro lado, Jaime Gama e Ai Alatas concordaram numa maior participação e interligação negocial com os líderes timorenses, quer os do interior quer os do exterior, no sentido de se alcançar uma solução estável e definitiva em Timor.¹⁰⁰¹ Ficou também acordado avançar com a instalação de secções de interesses em embaixadas amigas nos respectivos países até ao final do ano. O ministro dos negócios estrangeiros indonésio comprometeu-se, ainda, com uma desmilitarização progressiva no território timorense.¹⁰⁰²

Em síntese, o ministro Ali Alatas reitera a sua proposta de autonomia especial perante o Secretário-geral da ONU e é obtido um acordo de princípio entre a Indonésia e Portugal relativamente a esta proposta indonésia. Assim, o ministro indonésio, Ali Alatas, e o ministro português, Jaime Gama, acordam no prosseguimento de discussões sobre a proposta indonésia de uma autonomia especial e esperam que as negociações ao nível dos seus representantes diplomáticos possam desenvolver um acordo final sobre uma autonomia alargada para Timor antes do fim de 1998.

A ideia base que foi discutida entre Portugal e a Indonésia era a de que a autonomia especial para Timor implicaria uma real descentralização de vários domínios e sectores da vida política económica e social de Timor. Assim, as áreas de reserva para o poder central em Jacarta seriam apenas as relativas à política externa e de defesa, à política monetária e fiscal e ao Tribunal de última instância. Era um primeiro avanço significativo. Esta evolução vai ser fundamental para a relativização gradual das objecções da resistência timorense. Finalmente, as negociações tripartidas entre Portugal, Indonésia e ONU avançavam de forma expressiva. Isto não significa que existisse uma sintonia de interesses entre Portugal e a Indonésia quer sobre o processo negocial quer, sobretudo, com os seus objectivos. Deste modo, apesar de todos concordarem em trabalhar sobre a proposta de autonomia apresentada, Portugal e a Indonésia mantinham posições de princípio bastante diferentes.

¹⁰⁰⁰ ONU, “Foreign Ministers of Indonesia and Portugal Conclude Two-Day Meeting on East Timor Question”, *UN Press Release*, 5 August 1998, SG/SM/6666.

¹⁰⁰¹ Neste sentido apoiaram a iniciativa do Secretariado da ONU de desenvolver um novo encontro Intra-timorense em Outubro de 1998.

¹⁰⁰² ONU, “Foreign Ministers of Indonesia and Portugal Conclude Two-Day Meeting on East Timor Question”, *UN Press Release*, 5 August 1998, SG/SM/6666.

Portugal aceitou negociar com a Indonésia um projecto de autonomia alargada para Timor a ser apresentado às Nações Unidas até ao final do ano, salvaguardando a sua posição de princípio da defesa do direito do povo timorense à sua autodeterminação.

A indonésia, por seu lado, reiterou a sua disponibilidade para negociar com Portugal um projecto de autonomia alargada para Timor a ser apresentado à ONU, salvaguardando a sua posição de princípio, segundo a qual a soberania indonésia sobre Timor não poderia ser posta em causa no decorrer das negociações. Todavia, convém sublinhar que esta foi a primeira vez que a Indonésia aceita negociar dados concretos sem uma exigência prévia que incluísse uma solução que implicasse o reconhecimento definitivo da sua soberania sobre Timor.

A partir daqui inicia-se um processo negocial diplomático sobre o conteúdo de um projecto de autonomia cuja natureza, transitória para Portugal, definitiva para a indonésia, se mantinha em aberto. Este facto era muito importante e altamente inovador relativamente ao histórico das posições negociais do diálogo tripartido na ONU iniciado em 1982.

Ao contrário do que até então tinha acontecido, a Indonésia permite que se trabalhe numa proposta sem que as posições de fundo bloqueiam o desenvolvimento das negociações. O que também reflecte a queda relativa da posição da política externa indonésia face ao ambiente internacional. *Per contra*, Portugal vê a sua posição relativa em ascensão. Portugal sente que os ventos da história sopram a seu favor e aceita tacticamente negociar o estatuto de autonomia sempre convicto da sua ideia estratégica de que a autonomia é uma etapa importante num processo dinâmico que tem como objectivo final um processo de autodeterminação e de eventual independência de Timor.

Portugal vê na transição da Indonésia uma oportunidade única para chegar a um acordo que possibilite uma solução para Timor. Portugal aposta na transição democrática indonésia pois assume que esta é um factor decisivo que funcionará como factor enfraquecedor da posição de força da Indonésia e como desbloqueador do problema.¹⁰⁰³

Deste modo, Portugal têm uma percepção da situação que se mostrará acertada. Portugal percebe a transição indonésia como um momento ímpar de conjugação entre as novas ideias emergentes na elite e sociedade indonésia sobre democracia e

¹⁰⁰³ Quer o MNE Jaime Gama, quer os embaixadores António Monteiro e Fernando Neves pensavam desta forma. Nesta altura era uma percepção partilhada que o factor de mudança na Indonésia era um factor essencial para desbloquear o problema de Timor.

direitos humanos, o novo ambiente normativo internacional, e a liderança e activismo normativo do Secretário-geral Kofi Annan. Esta conjugação entre ideias e visões nacionais e internacionais, juntamente com uma situação de crise política, económica e identitária na Indonésia, vão abrir uma janela de oportunidade para o contágio das ideias normativo-legítimas da política externa portuguesa. Este contágio normativo vai despoletar a consequente pressão da comunidade internacional e possibilitará que a Indonésia possa ser conduzida pelo comportamento adequado das normas internacionais.

Todavia, a posição portuguesa era ainda alvo de algumas interrogações por parte de alguns actores externos. Convém lembrar que no início das negociações existia algum cepticismo sobre qual a posição estratégica de Portugal. Na verdade, existia um ambiente relativamente crítico sobre as tomadas de posição portuguesas e até se tentou passar a imagem de que Portugal era mais um obstáculo do que um facilitador de uma solução para Timor. No entanto, gradualmente, foi sendo reconhecida a posição de coerência e idoneidade com que Portugal, *potência administrante*, encarava estas negociações. Ao contrário da posição australiana que, como vimos na famosa carta do seu primeiro ministro enviada ao presidente indonésio, defendia negociações directas e rápidas com os líderes timorenses para se encontrar um consenso sobre a autonomia de Timor, Portugal sempre defendeu o princípio de conclusão da descolonização e de um necessário processo de autodeterminação de Timor nos termos do direito internacional e do enquadramento político-normativo da ONU. Neste quadro, Portugal nunca recusou o seu papel de potência administrante, e sempre defendeu que qualquer solução tinha de ser enquadrada no âmbito da ONU. Por isso o ministro Jaime Gama sublinha que: “Potência administrante significa, relativamente a um território não autónomo, o dever de representar a soberania do seu povo com uma finalidade especial: a de assegurar que ele realize um processo de autodeterminação. Foi isso que até aqui fizemos com coerência e é isso que continuaremos a fazer neste novo contexto.”¹⁰⁰⁴ Deste modo, Portugal actuou de forma rigorosa sem cedências condescendentes mas com abertura e espírito construtivo. A posição portuguesa baseava-se numa postura táctica-negocial definida pelo embaixador Fernando Neves como “flexibilidade construtiva”.¹⁰⁰⁵

¹⁰⁰⁴ GAMA, Jaime - Entrevista ao *Expresso*, 27 Fevereiro, 1999.

¹⁰⁰⁵ NEVES, Fernando - “Timor-leste: o processo diplomático”, in *Política Internacional*. Vol. 3, nº 21, 2000, p. 35.

Inicialmente, as negociações arrastaram-se num certo “marasmo”¹⁰⁰⁶ devido a posição de resistência indonésia relativamente as propostas portuguesas que tinham um sentido claro e que pasava por se criarem condições para o exercício de autodeterminação dos timorenses. Portugal teve de ultrapassar a posição inicial da Indonésia extremamente defensiva e conservadora da manutenção do *statu quo* e insistir no elemento decisivo do exercício de autodeterminação, o que nesta fase inicial foi praticamente marginalizada pela Indonésia. Deste modo, as negociações iniciais basearam-se sobretudo em aspectos técnicos da autonomia alargada. Convém recordar que nesta fase – segundo semestre de 1998 até início de 1999 – discutia-se, essencialmente, os aspectos técnicos da proposta de autonomia alargada, com o lado Indonésio a tentar limitar o mais possível o seu âmbito e com o lado Português a tentar assegurar a maior autonomia possível.¹⁰⁰⁷

Apesar de ao nível das conversações dos altos funcionários diplomáticos a ideia do referendo não ser alvo de discussão, Portugal nunca desistiu da sua ideia estratégica relativa ao processo de autodeterminação. Todavia, este não era ainda o momento nem o lugar para discutir este problema. O que não significa que fora do quadro restrito das negociações tripartidas sobre a proposta autonómica indonésia, Portugal não continuasse no quadro diplomático geral a insistir no comportamento adequado de finalizar o processo de descolonização através da autodeterminação do povo timorense. Esta posição legítimo-normativa da política externa de Portugal ia fazendo o seu caminho e tornou-se num factor de contágio normativo essencial.

Deste modo, a ideia portuguesa sobre a necessidade da autodeterminação foi fundamental para que ao longo do processo negocial começasse a ser absorvida pelo próprio quadro negocial que a ONU ia definindo. Esta era a estratégia essencial da política externa portuguesa. Claro que esta estratégia não foi fácil e tinha que se basear em dois pilares essenciais.

O primeiro, era o de convencer os líderes da resistência que este não era o momento para movimentos radicais que poderiam bloquear o processo negocial, mas sim o momento para um esforço de grande coordenação estratégica entre a diplomacia oficial portuguesa e a diplomacia não oficial da resistência. Deste modo, os líderes da Resistência Xanana Gusmão e Ramos Horta bem como as suas ligações no terreno com

¹⁰⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁰⁷ GOMES, José Júlio Pereira – “A internacionalização da questão de Timor-Leste”, in *Relações Internacionais*, no.25, 2010,p.67-89.

a Igreja católica e a rede clandestina tinham de ter consciência do momento ao mesmo tempo crucial e complexo que se estava a viver. Na verdade, apesar de por vezes pressionado pelos mais radicais Xanana deu um excelente exemplo de moderação e liderança política. Nesta altura, Gusmão passava por um período de grande visibilidade internacional e sua acção seria um elemento decisivo na construção da sua imagem de estadista e eventual futuro líder de Timor.¹⁰⁰⁸ Deste modo, apesar de muitas objecções por parte dos movimentos da resistência – nomeadamente a UDT que se afirma irredutível na sua recusa da proposta de autonomia – Xanana resiste a radicalização e aceita a ideia de uma autonomia condicional e transitória. Com este sinal Xanana contribuiu para solidificar a sua imagem internacional de líder de Timor,¹⁰⁰⁹ pois deu uma demonstração de estadista ao não bloquear o processo. Neste sentido, Xanana corroborou a ideia portuguesa de abertura ao diálogo e à facilitação do movimento das negociações. Esta sempre foi a visão portuguesa, não deixar o processo bloquear e insistir no movimento negocial. Portugal acreditava que a dinâmica deste movimento iria naturalmente desenvolver oportunidades no processo negocial que, conjugados com o desenrolar dos acontecimentos internacionais, iriam proporcionar avanços para se chegar mais perto da meta final.

O segundo pilar assentava no contágio normativo da ideia estratégica de que a autonomia é uma solução intermédia e condicional, não é uma solução definitiva. Ou seja, a autonomia surge como uma etapa transitória que após ser alcançada abrirá outro espaço, outro momento de discussão sobre a solução final que será o processo de autodeterminação.

Na verdade, esta ideia portuguesa começa a ser relativamente bem aceite por parte dos principais actores internacionais e a circular entre as suas elites diplomáticas como sendo o comportamento adequado a adoptar face a questão timorense. Deste modo, a estratégia de *soft power* da política externa portuguesa e a consequente

¹⁰⁰⁸ NEGREIROS, Joaquim – “Timor-Leste e a Indonésia: laboratório e espelho das contradições de um regime em transição”, in *Política Internacional*. 3:19, 1999, pp. 175-188.

¹⁰⁰⁹ Xanana Gusmão foi transferido a 10 de Fevereiro de 1999 da Prisão de Cipinang, passando a estar sob regime de prisão domiciliária em Salemba, na parte central de Jacarta. O rápido desenvolvimento do processo político timorense e o reconhecimento internacional generalizado de Xanana Gusmão foram razões para diversas visitas à sua casa-prisão por parte de importantes líderes e decisores políticos. Deste modo, a partir de 1999 Xanana foi visitado em Cipinang, entre outros, pela Secretária de Estado dos EUA, Madeleine Albright, pelo ex-Presidente dos EUA, Jimmy Carter, pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da Austrália, Alexander Downer, e pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão, Masahiko Komura. Finalmente, Xanana Gusmão foi libertado da sua prisão domiciliária no dia 7 de Setembro de 1999, passou a ter protecção na embaixada do Reino Unido e depois viajou para a Austrália, regressando a Timor em 22 de Outubro.

influência e contágio normativo da comunidade internacional começa a demonstrar resultados positivos. Na verdade, o contágio normativo dos principais actores no processo, nomeadamente os EUA, Austrália, União Europeia¹⁰¹⁰, e restantes membros do *Core Group*¹⁰¹¹ criado na ONU e coordenado pelo embaixador Marker, bem como a articulação entre a política externa portuguesa e a diplomacia não estatal¹⁰¹² das redes de advogados e activistas internacionais começaram a pressionar a Indonésia de uma forma decisiva. Esta pressão tinha de continuar muita alta e constante no sentido de não deixar que a Indonésia conseguisse fazer passar a sua tese de que a autonomia era uma solução definitiva.

E foi isto precisamente o que aconteceu durante todo o período negocial após a primeira opção de Habibe que teve com importante ponto de partida o acordo de 5 de Agosto também conhecido com a declaração de Nova York, passando por sucessivos pré-acordos e que culminou nos acordos de 5 de Maio de 1999. Claro que, como iremos ver, o acordo final a que se chegou no dia 5 de Maio de 1999 em Nova York não foi unicamente fruto de reuniões ao nível ministerial. Ele teve por detrás um processo intenso de negociação entre os diplomatas portugueses, indonésios, e do Secretariado da ONU, que se movimentaram através de um delicado e complexo mosaico político-diplomático, onde a política internacional e a política interna se entrecruzavam a todo o momento.

Neste processo, Portugal até aceitou que várias propostas que possibilitassem avanços importantes fossem publicamente conhecidas como propostas indonésias.¹⁰¹³ Isto aconteceu devido a inteligência táctica e estratégica dos agentes diplomáticos

¹⁰¹⁰ A União Europeia passou a ser um actor que começa de forma sistemática a fazer eco e a alimentar a posição portuguesa. Neste quadro, como reacção ao pré- acordo de 5 de Agosto a U Edeclara o seguinte: “A União Europeia congratula-se com o acordo a que chegaram os dois ministros, sem prejuízo das respectivas posições básicas de princípio, no sentido de intensificarem as negociações sobre problemas relacionados com a questão de Timor Leste, e que consta do comunicado final da reunião. Recordando as conclusões do Conselho de 13 de Julho de 1998, a União espera que essas negociações conduzam num futuro próximo a uma solução justa, global e aceite internacionalmente. É também com apreço que a UE regista a perspectiva de um maior envolvimento dos leste timorenses na procura de uma solução. A União Europeia tomou conhecimento da recente redução do número de militares naquele território e insta o Governo da Indonésia a que continue a reduzir a sua presença militar em Timor Leste, apelando também para que acelere a libertação dos presos políticos de Timor Leste, incluindo Xanana Gusmão.” Declaração da Presidência em nome da União Europeia sobre Timor Leste Bruxelas, 13 de Agosto de 1998, 10757/98. Veja-se anexo

¹⁰¹¹ O *Core Group*, ou grupo núcleo da ONU para Timor coordenado pelo Representante Pessoal do SG para Timor, Jamsheed Marker era constituído pelos EUA, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e Japão.

¹⁰¹² Veja-se, por exemplo, o balanço de WEBSTER, David – “Non-State Diplomacy: East Timor, 1975-1999”, in *Portuguese Studies Review*. 11:1, 2003, pp. 1-28.

¹⁰¹³ NEVES, Fernando - “Timor-leste: o processo diplomático”, in *Política Internacional*. Vol. 3, nº 21, 2000.

portugueses que viram aí um *trade-off* necessário para fazer avançar o processo negocial sem que a Indonésia perdesse a face e deteriora-se a sua imagem internacional, bem como sem que os sectores políticos e militares mais nacionalistas e conservadores colocassem obstáculos intransponíveis à obtenção de um acordo. Deste modo, foi possível discutir um modelo de autonomia para Timor-leste sem prejuízo das divergentes posições de princípio de Portugal e da Indonésia.

Convém, contudo recordar que o acordo de princípio a que se chegou no dia 5 de Agosto de 1998 em Nova Iorque foi o marco inicial do desbloqueamento do processo. A partir daqui as negociações avançaram a bom ritmo e tudo indicava que os prazos definidos do final do ano iriam ser cumpridos para um acordo global entre Portugal e a Indonésia.

Todavia, o encontro ao nível dos agentes diplomáticos, no início de Outubro, é prejudicado pelas crescentes preocupações da ONU sobre a subida da tensão em Timor-leste e a ocorrência de conflitos armados e protestos em grande escala no território. Deste modo, apesar dos encontros dos agentes diplomáticos ocorridos entre os dias 6 e 8 de Outubro terem sido produtivos e se terem agendado mais encontros para discussão de questões técnicas sobre a autonomia, no final desse mês o *New York Times* e o *Australian* revelam o conteúdo de mais de 100 páginas de documentos militares indonésios, datados de Agosto, que demonstram a presença de mais do dobro de soldados em Timor Leste do que Jacarta afirmou, e vêm contrariar a operação de retirada de tropas prometida e anunciada pela Indonésia em finais de Junho e princípios de Agosto.¹⁰¹⁴

No dia 31 de Outubro de 1998 o quarto encontro intra-timorense tem início em Krumbach na Áustria. Tendo em conta as actuais circunstâncias, nomeadamente a proposta de autonomia oferecida pela Indonésia e o desenvolvimento das negociações patrocinadas pela ONU, este encontro foi claramente o mais importante dos encontros intra-timorenses, iniciados em Junho de 1995 em Burgshaning, e serviu mais uma vez para os timorenses pró-referendo tentarem persuadir os mais reticentes.

¹⁰¹⁴ Numa operação que mais tarde se veio a confirmar encenada, no dia 27 de Julho mais de 100 jornalistas indonésios e internacionais são convidados para testemunhar a "retirada" das tropas indonésias de Timor Leste. Mais tarde no dia 08 de Agosto um comandante militar local diz que em Timor já não existem tropas de combate. Todos estes factos consistentes com a promessa de Jacarta de diminuir progressivamente a presença militar indonésia em Timor, vão ser contrariados por documentos oficiais das forças armadas publicados a 30 de Outubro pela imprensa internacional. Os documentos confidenciais revelam que, em meados de Agosto, o efectivo militar indonésio em Timor era muito superior aos números oficiais – 18 000 contra os 12 000 homens de que falava Jakarta – e tinha registado um aumento de 2 000 soldados em relação a Novembro do ano anterior.

Apesar da aparente boa vontade da oferta de autonomia por parte da Indonésia começaram a surgir sérias dúvidas sobre a sinceridade das propostas indonésias. Estas dúvidas levantavam-se devido às persistentes alegações de que em vez de estar a retirar as suas forças militares, a Indonésia estava de uma forma organizada e secreta a reagrupá-las e a provocar as FALINTIL. Neste sentido, mais uma vez, vêm a público documentos militares indicando que o número de tropas indonésias não tinham diminuído em Timor-leste contrariamente às posições públicas do governo de Jakarta.¹⁰¹⁵

No início de Novembro, Jaime Gama reage e sublinha que os documentos que vieram a público contrariam expressamente o compromisso assumido pela Indonésia em 5 de Agosto na ONU no sentido de “diminuir gradualmente” o dispositivo militar em Timor. Em Viena, na 3ª Conferência Ministerial da União Europeia/Comunidade para o desenvolvimento da África Austral (SADC), o ministro dos negócios estrangeiros português aproveita o seu discurso para criticar a posição da Indonésia. Jaime Gama crítica a atitude de Jacarta sublinhando que o atraso na libertação dos presos políticos timorenses e a crescente “actividade militar” “não pode deixar de suscitar fortes apreensões”.¹⁰¹⁶

Em Díli, pela primeira vez, desenvolvem-se manifestações em massa para relembrar o massacre de Santa Cruz. Em Portugal, desenvolvem-se inúmeras cerimónias ao nível da sociedade civil e na Assembleia da República mais uma vez se evoca o desastre humanitário em Timor. Por esta ocasião vêm a público declarações de Mário Carrascalão que afirma que o número total de mortos no incidente de Santa Cruz em Novembro de 1991 foi muito superior ao oficialmente reconhecido. De acordo com o seu testemunho, muitos feridos teriam sido transportados em camionetas e depois mortos e enterrados numa vala comum.¹⁰¹⁷

Mais uma vez Portugal aproveita e reage prontamente. Jaime Gama escreve a Madeleine Albright, Secretária de Estado dos EUA, e à Alta Comissária para os Direitos Humanos, Mary Robinson. Nestas cartas, o MNE português sublinha a disparidade entre o número de vítimas confirmado pela Indonésia e o que é agora revelado pelos órgãos de comunicação social. Perante estas graves revelações Jaime Gama apela à necessidade de uma clarificação do desastre humanitário de 12 de Novembro de 1991 e

¹⁰¹⁵ Veja-se COTTON, James (ed.) - *East Timor and Australia: AIIA Contributions to the Policy Debate*. Canberra: ADSC e AIIA, 1999, p.12.

¹⁰¹⁶ Agência Lusa, Viena, 3-11-1998,

¹⁰¹⁷ Citado em CARARSCALÃO, Maria -Op. cit. p.156.

defende que o Alto Comissariado dos Direitos Humanos da ONU deve realizar uma investigação aprofundada sobre aqueles incidentes, actualizando o relatório sobre o massacre de Santa Cruz.¹⁰¹⁸

A verdade, é que em Alas os militares indonésios iniciam durante Novembro uma campanha de terror contra a população, com reacções por parte das FALANTIL, que eleva a tensão no terreno a níveis inquietantes.¹⁰¹⁹

No dia 20 de Novembro, Portugal suspende temporariamente as negociações na ONU com a Indonésia e Kofi Annan expressa preocupação com as informações constantes nos relatórios provenientes de Timor-leste e apela à contenção de ambos os lados.¹⁰²⁰

Portugal tenta aproveitar as incongruências indonésias para construir uma percepção internacional crítica da postura indonésia. Com sucesso começa a desenvolver-se um ambiente político crítico face as constantes evidências que a violência das milícias tinha ligações à Indonésia. Este ambiente político internacional crítico da postura dissimulada da Indonésia vai também influenciar o governo australiano. Assim, em meados de Novembro, o Ministro dos Negócios Estrangeiros australiano, Alexander Downer, começa a ceder ao contágio normativo das ideias da política externa portuguesa sobre Timor. Deste modo, Alexander Downer vem afirmar que a resolução do problema de Timor-leste deve envolver os líderes do povo timorense. Com esta afirmação o ministro australiano começa a aproximar-se da posição portuguesa e contribui para o aumento da pressão internacional sobre o governo indonésio. O que não significa que, nesta altura, o governo australiano fosse claramente favorável a um referendo de autodeterminação em Timor-leste, muito menos à sua independência.

Apesar de tudo em Dezembro de 1998 tudo indicava – a começar pelo próprio Ali Alatas – que a Indonésia aceitasse a proposta portuguesa de aplicação a Timor-leste de um modelo de autonomia alargada que deixava em aberto a definição final do estatuto político do território. Esta proposta era já uma clara evolução face a proposta inicial indonésia e trazia importantes mudanças ao nível da vida política e social dos

¹⁰¹⁸ Relatório elaborado em 1994 pelo Relator Especial para as Execuções Arbitrárias, Sumárias e Extrajudiciais das Nações Unidas.

¹⁰¹⁹ TAPOL, *Bulletin* - n. 149-150, December 1998.

¹⁰²⁰ ONU, *Press Release* Secretary-General, Disturbed By Reports From East Timor, Calls For Restraint By Armed Forces, Armed Resistance. SG/SM/6802, 20 Nov 1998.

timorenses. Incluía por exemplo a possibilidade de se formarem partidos políticos que poderiam defender nos seus programas a independência do território.¹⁰²¹

Todavia, mais uma vez, será o desenrolar dos acontecimentos a acelerar a influência normativa e a reacção dos agentes políticos e diplomáticos. Aqui, o empreendedorismo normativo de Portugal e do Secretariado da ONU destacam-se, nomeadamente na capacidade de formatar as percepções dos actores menos convencidos da necessidade de mudança relativamente a Timor. Deste modo, os agentes políticos e diplomáticos portugueses em ligação com o Secretariado da ONU passam a conseguir contagiar algumas das figuras importantes no governo australiano que, agora, começam a considerar que estaria a chegar o tempo de ajustar o seu pensamento sobre a questão de Timor leste.

6.1.4. A proposta de consulta popular: a segunda opção

Um sinal desta nova atitude australiana foi, em Dezembro, a decisão de reunir o *National Security Commission of the Australian Cabinet* (NSCAG) com o intuito de analisar os aspectos económicos, políticos e de segurança relevantes na questão de Timor-leste. Aqui, pela primeira vez foi considerado de uma forma objectiva os prós e contras relativos à possibilidade da Indonésia se retirar de Timor e da decorrente necessidade de uma intervenção australiana.

Foi também nesta reunião que surgiu a ideia de que o primeiro-ministro John Howard deveria escrever uma carta ao Presidente indonésio. Nesta carta datada de 19 de Dezembro e entregue ao Presidente Habibie no dia 21 de Dezembro pelo embaixador australiano John Macarthy, o primeiro-ministro australiano levantou um conjunto de problemas relacionados com a questão timorense.¹⁰²² Na verdade, foi nesta carta que o

¹⁰²¹ Veja-se NEVES, Fernando - “Timor-leste: o processo diplomático”, in *Política Internacional*. Op.cit..

¹⁰²² Na verdade a primeira versão da carta foi desenvolvida por Michael Thawley na altura conselheiro de assuntos internacionais do primeiro ministro, por Peter Varghese, na altura First Assistant Secretary in DPM&C; e por John Dauth, Deputy Secretary of DFAT. Depois esta primeira versão foi discutida com Ashton Calvert, Secretary of DFAT e analista principal do Office of National Assessments (ONA), e por John McCarthy, embaixador australiano em Jacarta. Finalmente a carta foi apresentada a Howard and Downer. Jonh Howard reconhece o papel de Calvert, Thawley, Downer e dele próprio na elaboração da carta . Veja-se Fran Kelly - “John Howard on East Timor”, in *The Howard Years*, ABC Television (Australia), 2008, disponível em <<http://www.abc.net.au/news/howardyears/>>, acedido em 20 Junho 2009. COTTON, James (ed.) - *East Timor and Australia*, op. cit., p.13.

governo australiano, de um modo inédito, colocou algumas interrogações à forma como a Indonésia geria a situação de Timor.

De facto, com esta carta o primeiro-ministro australiano pela primeira vez revogou a política oficial de cumplicidade incondicional com a Indonésia e colocou em cima da mesa três questões novas relativamente à estratégia indonésia quanto a Timor. A primeira, e estrutural, dizia respeito à necessidade de Habibie continuar com as reformas políticas na Indonésia e neste âmbito incluir a questão de Timor como um exemplo paradigmático de mudança e reforma. A segunda, dizia respeito à explicitação da mudança relativa a Timor. Para o primeiro-ministro australiano a Indonésia deveria considerar seriamente a possibilidade de proceder a um processo de autodeterminação em Timor-leste, ainda que num processo faseado e através de um período transitório. Com efeito, nesta carta Howard indica que Timor poderia ter uma solução semelhante aos acordos de Matignon¹⁰²³. A terceira, dizia respeito a sugestão australiana para que o governo da Indonésia negociasse directamente com os líderes timorenses uma solução autonómica.

O propósito desta carta e a sua influência sobre Habibie na sua decisão de propor uma *segunda opção* através da realização de uma consulta popular para Timor são alvo de várias discussões e interpretações, muitas vezes contraditórias.¹⁰²⁴ Em nossa opinião, e a este nível, o impacto da carta relativamente ao que esta explicitamente aconselhava a Indonésia a fazer teve um efeito relativamente limitado. Senão vejamos, aquilo que o primeiro-ministro australiano propõe é uma estratégia de realização do referendo mas de uma maneira que evite qualquer tipo de decisão final sobre o estatuto da província. A sugestão de Howard era a de proporcionar uma proposta de autonomia para Timor-leste, mas com mecanismos de revisão pelo governo da Indonésia e dotado de um longo período que possibilitasse convencer os timorenses das vantagens da integração na Indonésia. Ora, a decisão de Habibe foi precisamente a contrária, ou seja a de não

¹⁰²³ John Howard sugere a Habibe a possibilidade de oferecer uma autonomia para Timor inspirado pelos Acordos de Matignon relativos a Nova Caledónia concluídos em 1988. Estes acordos que definiram um referendo para a população da Nova Caledónia foi sugerido como modelo que poderia funcionar em Timor. Claro que o primeiro-ministro australiano teve o cuidado de sublinhar que o referendo só deveria ser feito depois de um período de desenvolvimento sustentável tanto ao nível das instituições políticas locais como ao nível de construção, de medidas de confiança entre os diversos actores políticos, quer internos quer internacionais.

¹⁰²⁴ Apesar de hoje muitos acharem que a carta foi decisiva, convém recordar que na altura muitos diplomatas ligados ao Core Group e ao secretariado da ONU, foram bastante críticos da carta, e da sua publicação *acidental* na imprensa. Por exemplo Stanley Roth Assistant Secretary for East Asian Affairs de Clinton, criticou a carta de Howard por ela permitir desvios a agenda definida pela ONU e em última análise ser um factor destabilizador da agenda. Veja-se LEAVER, Richard.- “Introduction Australia, East Timor and Indonesia”, in *Pacific Review*. Vol. 14 Issue 1, 2001, p1-14, aqui p. 6.

permitir períodos de transição. Habibie considerou que o assunto teria de ficar resolvido rápida e definitivamente.

Por outro lado, a carta não pressiona a Indonésia com uma eventual mudança na política externa australiana face a questão de Timor. Na verdade, a carta termina com a confirmação do apoio da Austrália à continuidade da soberania indonésia sobre Timor-Leste, pois, na opinião de John Howard, esta soberania é do interesse de ambos os países, bem como dos próprios timorenses.¹⁰²⁵ Ou seja, a carta não coloca nunca o problema da autodeterminação e consequente independência de Timor-Leste como um objectivo a alcançar. Mais, segundo várias fontes a decisão de resolver a questão de Timor de uma vez por todas já estaria tomada antes do envio da carta.¹⁰²⁶ O que não significa que a carta do primeiro-ministro australiano não tenha contribuído para aumentar o argumento que Timor era um problema sério e que a Indonésia teria de o tentar resolver o quanto antes. Com efeito, após receber a carta o Presidente Habibie terá anotado à mão o seguinte memorando: “Se, passados 22 anos, a população de Timor Leste não se sente unida ao povo indonésio (...) talvez seja razoável e prudente, desde que a Assembleia Consultiva Popular o decida, que a 27ª província de Timor Leste possa ser honrosamente separada da República Unitária da Indonésia.”¹⁰²⁷

Por último, convém referir que a carta do primeiro-ministro australiano reflecte, como iremos ver a seguir, duas visões diferentes sobre o problema de Timor: a visão australiana e a visão indonésia.

6.1.5. A visão australiana *versus* a visão indonésia

A preocupação do governo australiano centrava-se na situação interna de Timor e na ultrapassagem das clivagens entre timorense. Ao contrário, nesta fase, o governo indonésio identifica a questão de Timor sobretudo como um assunto diplomático que estava ser tratado ao nível internacional. O que significa que a atenção da Indonésia estava mais centrada em lidar com Timor através de negociações internacionais e da

¹⁰²⁵ Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *East Timor in transition 1998-2000: an Australian policy challenge*. Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade, 2001, pp. 31-32.

¹⁰²⁶ Veja-se FERNANDES, Clinton - *Reluctant saviour: Australia, Indonesia and the independence of East Timor*. Melbourne: Scribe Publications, 2004.

¹⁰²⁷ Citado em GREENLESS; Garran - *Deliverance-The Inside Story of East Timor's Fight for Freedom*, Allen and Unwin, Sydney, 2002, p. 93. O que de um ponto de vista explicativo vem reforçar o argumento da lógica de acção normativa-apropriada.

avaliação do seu sucesso em termos das reacções internacionais e não tanto na atenção nos aspectos internos do problema como o descontentamento ou os conflitos entre facções em Timor.

Deste modo, mais do que uma influência directa no novo pensamento de Habibie face a questão de Timor, a carta do primeiro-ministro australiano deve ser entendida como um sinal de adaptação da política externa australiana. Com efeito, o governo australiano ao observar que a actividade diplomática de Portugal, juntamente com o novo ímpeto do Secretariado da ONU, tinham iniciado uma mudança na percepção internacional dos principais actores internacionais - nomeadamente os EUA, a UE e o próprio CS da ONU - e começado a encurralar a Indonésia não lhe dando grande espaço de manobra, a Austrália não quer perder o comboio.

Isto significa que a carta de Howard deve ser analisada mais como um esforço de acompanhamento do movimento internacional do que como uma manobra de liderança na solução do conflito.¹⁰²⁸ O que não anula o impacto da carta como um sinal de mudança nos apoios da Indonésia, nem muito menos o papel decisivo que a Austrália irá desempenhar, nomeadamente, mas não só, na liderança militar da INTERFET. Contudo, todo esse papel decisivo nunca foi um papel de liderança e empreendedorismo

¹⁰²⁸ Durante todo o período de aceleração do processo timorense, (desde 1997-1999) quando se forma o *Core Group* na ONU, a Austrália ia sempre dizendo que não aprovaria uma operação de *peacekeeping* que colidisse com a soberania indonésia. Mesmo depois dos acordos de Maio a Austrália fez questão de sublinhar que não era favorável a uma operação militar que implicasse um grande contingente de tropas antes de se chegar a Fase III, e que não estava disposta a contribuir para um exercício de imposição da paz em qualquer circunstância. Qualquer contribuição que a Austrália poderia eventualmente fazer teria de ser a pedido da ONU e com o acordo da Indonésia. Continua a existir alguma ambiguidade sobre a posição australiana nesta matéria. Por um lado, a versão oficial dos acontecimentos sublinha que a partir de Fevereiro de 1999, o Governo australiano considerou seriamente *the worst-case scenario*, e nunca eliminou completamente o desenvolvimento de uma força de *peacekeeping*. Veja-se Australian Department of Foreign Affairs and Trade. *East Timor in Transition 1998–2000: An Australian Policy Challenge*. Melbourne: Melbourne University Press, 2000, pp. 52 e 85. Todavia, a nossa interpretação é clara e inclina-se muito mais para a visão expressa por James Cotton na sua revisão a este livro oficial. Neste artigo, o Professor James Cotton conclui que apesar do Governo australiano ter considerado várias opções, estas nunca incluíram *the worst-case scenario* e portanto: “there was no planning for the kind of operation that became INTERFET, and to imply otherwise is misleading”. COTTON, James – “Australia’s Commitment in East Timor: A Review Article,” in *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 23, nº 3, 2001, pp. 557-559. Com efeito, mesmo a sua liderança na INTERFET surge no contexto dos resultados do referendo, da explosão de violência no território e das declarações da administração Americana e da ONU de 8 e 9 de Setembro onde, finalmente, a Austrália compreende a inevitabilidade do envio de uma missão de manutenção da Paz. O que não desmerece da capacidade diplomática da Austrália que de uma forma bastante eficaz aproveitou a conferência da APEC na Nova Zelândia para conseguir o apoio de um largo conjunto de países da região para esta missão que ela se propôs liderar. Este protagonismo de *oportunidade* também serviu para a Austrália marcar uma posição geopolítica e aumentar a relevância do seu poder na região. Finalmente, como iremos ver, no dia 12 de Setembro sobre forte pressão da ONU e dos EUA Habibie aceita os princípios da INTERFET. No dia 15 de Setembro o Conselho de Segurança faz passar a resolução 1264, e no dia 20 as primeiras tropas desembarcam em Timor.

diplomático. O governo australiano sempre funcionou mais de acordo com a influência ou pressão de terceiros, do que com uma visão própria e independente do que os outros actores pensavam. Aqui, convém destacar a influência dos EUA, a pressão doméstica dos grupos pró-Timor da sociedade civil e a influência portuguesa e da ONU, bem como da resistência timorense. Mais do que um líder a Austrália funcionou como um seguidor oportunista, bem consciente que a sua posição geopolítica e a sua condição ocidental a colocavam numa situação privilegiada para actuar em Timor.¹⁰²⁹

O que nos leva a considerar que a acção mais importante do governo e da elite diplomática e governamental da Austrália foi a de se auto-convencer que tinha de mudar de política relativamente a Timor-leste.

Relativamente a visão e reacção Indonésia existem, mais uma vez, aqui diversas e múltiplas interpretações sobre o efeito e a reacção da carta do primeiro-ministro australiano. Por um lado, a carta provocou sentimentos de rejeição e irritação porque a referência e a comparação de Timor-leste com a Nova Caledónia fazia uma correlação entre o colonialismo francês e a ocupação de Timor-leste, fazendo com que a Indonésia passasse por ter uma colónia. Ora, esta correlação terá sido como refere Cotton um dos motivos que levou à rejeição da proposta australiana contida na carta do primeiro-ministro Howard.¹⁰³⁰

Depois, também parece ser evidente que o presidente Habibie ficou irritado e aborrecido por a Austrália se querer envolver directamente numa questão interna da Indonésia, num assunto que de acordo com a sua percepção não lhe dizia respeito. Com efeito, de acordo com Ali Alatas o papel que a carta teve foi o de deixar o presidente indonésio bastante irritado. Alatas afirma o seguinte: “The Australians think that the letter was good, something that worked in the right direction, but totally different. It made Pak Habibie mad, it made Pak Habibie angry, because it came from Australia. Why should Australia get involved?”¹⁰³¹

Por outro lado, existem as visões e interpretações optimistas da carta do primeiro-ministro australiano de onde sobressaem, naturalmente, as visões oficiais dos

¹⁰²⁹ Ashton Calvert afirmou que a Australia “made a *realistic assumption*” relativamente a quem estava situado em melhores condições para liderar uma força de intervenção internacional. Veja-se Fran Kelly, - “John Howard on East Timor”. Op. cit. (sublinhados nossos). Veja-se também Department of Foreign Affairs and Trade - *East Timor in Transition*, Op. cit. p.133; GREENLEES; Garran, *Deliverance: The Inside Story of East Timor’s Fight for Freedom*. Op. cit., p.238.

¹⁰³⁰ COTTON, James - op. cit., p.13

¹⁰³¹ “Ali Alatas looks back on 11 years of Indonesia’s foreign policy”, in *The Jakarta Post*. 11/02/1999.

decisores australianos.¹⁰³² De acordo com estas interpretações a carta terá tido um papel decisivo no desenrolar dos acontecimentos.

Todavia, apesar das diferentes interpretações sobre o efeito da carta uma coisa parece clara: a carta australiana apanhou Habibie e o seu governo completamente desprevenidos. Isto significa que existiu um efeito indesmentível que foi o efeito surpresa, e não propriamente agradável. Por outro lado, é obvio que o envio desta carta aumentou o *stress* e a pressão sobre o governo indonésio para agir, o que neste caso veio ampliar as diferenças de opinião dentro do governo indonésio relativamente ao que fazer com Timor.

De facto, neste período, era visível a existência de uma luta política no governo indonésio em torno da definição de uma orientação coesa face à questão de Timor que conseguisse evidenciar, quer internacionalmente, quer domesticamente, uma posição aceitável. Esta luta política no seio do governo indonésio tinha três razões fundamentais. A primeira, dizia respeito a grande diversidade de opiniões dentro do governo relativamente aos factores materiais que se consumiam com Timor numa altura de grave crise económica. Ou seja, existiam diferentes perspectivas dentro da elite governamental relativamente a importância e à oportunidade dos investimentos em recursos financeiros e humanos que representava a manutenção de Timor-leste.

A segunda razão, prendia-se com as tradicionais diferenças das lentes conceptuais¹⁰³³ com que os diversos departamentos e actores chave na definição e implementação das *high politics* abordavam o problema de Timor. Deste modo, foi claro que o HANKAM (Ministério de Segurança e Defesa), as TNI (Forças Armadas), o DEPLU (Ministério dos Negócios Estrangeiros), liderado por Ali Alatas, e Dewi Fortuna Anwar, conselheira principal para a política externa do Presidente Habibie, competiam em vários e diferentes níveis sobre qual a direcção a tomar face ao problema de Timor-leste. Com efeito, parece hoje evidente que o DEPLU, e o ministro Ali Alatas foram, a dada altura, virtualmente marginalizados face ao processo de decisão interno relativo à forma táctica e estratégica de lidar com a questão de Timor.

¹⁰³² Veja-se por exemplo DOWNER, Alexander- “East Timor Looking Back on 1999” in *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 54, nº. 1, 2000, pp.5-10.

¹⁰³³ Estamos a utilizar a ideia de Allison. Veja-se ALLISON, Graham, T. - *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, Little, Brown & Company, 1971, especialmente as pp. 2-4. Em português veja-se ALLISON, Graham, T - “Modelos Conceptuais e a Crise dos Mísseis de Cuba”, in BRAILLARD, Philippe - *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1990, especialmente as pp. 218 e 225.

Terceira e última razão, o governo indonésio revelou-se incapaz de lidar com a mudança no ambiente político e ideacional e com a consequente pressão, activismo, e determinação da comunidade internacional, nomeadamente do activismo da política externa portuguesa, da liderança do Secretário-geral da ONU, e da resposta eficaz do Conselho de Segurança. Na verdade, o governo indonésio não pareceu estar devidamente preparado para os sucessivos desenvolvimentos e *mudanças* na política internacional em favor de um referendo em Timor-leste, muito menos com a esmagadora vitória da opção da independência de Timor.

Claro que esta aparente descoordenação e incapacidade de responder à pressão exercida pela comunidade internacional pode ser explicada pela frustração sentida por alguns elementos da elite Indonésia relativamente às crescentes críticas internacionais e à incapacidade interna de solucionar o problema político e de Direitos Humanos em Timor. Deste modo, muitos sectores da elite política indonésia queriam rapidamente pôr um ponto final no problema e avançar com a reconstrução identitária e económica da Indonésia rumo à democratização e à normalização da sua imagem internacional. Um pouco, aliás, á semelhança do que aconteceu na transição democrática portuguesa onde a pressão interna para a democratização andou de mãos dadas com uma pressão internacional de normalização da sua imagem internacional através dos rápidos processos de descolonização. Também estes, como já sublinhamos, precisavam de ser iniciados e concluídos para Portugal virar a página e avançar.

Todavia, convém sublinhar que esta falta de coesão unitária das elites políticas no processo decisório indonésio relativamente a Timor foi aumentando à medida que as negociações diplomáticas se intensificaram, sobretudo a partir de 1999, como veremos mais à frente.

O ano de 1999 inicia-se com uma série de acontecimentos surpreendentes e decisivos para Timor. No dia 12 de Janeiro o ministro dos negócios estrangeiros australiano, Alexander Downer, anuncia uma importante mudança na política externa da Austrália face a Timor. A partir deste momento a posição oficial da Austrália relativamente a Timor é que deve ser permitido aos timorenses um acto de autodeterminação através do voto para que estes possam decidir seu futuro relativamente a uma possível independência após um período de autonomia.¹⁰³⁴ Claro que esta aparentemente súbita mudança na política externa australiana não pode ser

¹⁰³⁴ Australian Department of Foreign Affairs and Trade. *East Timor in Transition 1998–2000: An Australian Policy Challenge*. Melbourne: Melbourne University Press, 2000.

compreendida sem se sublinhar duas dimensões importantes. A primeira, resulta do esforço adaptativo da política externa australiana que gradualmente vai mudando a sua posição num claro acompanhamento do desenvolvimento dos processos políticos internacionais. Aqui, convém destacar que, no seguimento da proposta de autonomia feita pelo Presidente Habibie, o ministro dos negócios estrangeiros australiano, Alexander Downer, começou a introduzir o tema de Timor na agenda do seu ministério. Deste modo, Timor deixou de ser tema tabu nas conversações com Jacarta e, num corte radical com as práticas anteriores, o ministro dos Negócios Estrangeiros australiano autorizou o início de consultas directas aos timorenses. Incluíram-se nessas consultas directas, visitas do embaixador australiano em Jacarta, John McCarthy, a Timor-leste e encontros com Xanana Gusmão na prisão e consequente apelo à sua libertação. Para além da influência portuguesa e do sucesso da visita de Jaime Gama à Austrália, convém também destacar a importância da realização um inquérito à opinião pública timorense tanto no interior como no exterior de Timor-Leste. Este inquérito surge na sequência de uma sugestão apresentada pelo SRSG da ONU, Jamsheed Marker, e do trabalho de influência diplomática que os agentes diplomáticos do Secretariado da ONU e de Portugal fizeram junto do embaixador da Austrália nas Nações Unidas, Penny Wensley, e do embaixador McCarthy no âmbito do grupo núcleo (*Core Group*) criado por Jamsheed Marker em Nova Iorque e em Jacarta para fazer progredir a questão de Timor.

Este inquérito à opinião pública timorense foi realizado em Julho e Agosto de 1998 e foi essencial para a reorientação da política externa australiana. O inquérito abrangeu todos os ângulos do debate político e trouxe três importantes conclusões. Primeiro, a maioria dos timorenses inquiridos não concordavam com a manutenção do *status quo*. Segundo, para qualquer solução, incluindo a autonomia, tinha de ser o povo a dizer a última palavra quer por meio de um referendo ou de qualquer outro processo de consulta com garantias internacionais. Terceiro, Xanana Gusmão era essencial para qualquer resolução sobre Timor.

A segunda dimensão importante é que a intervenção do primeiro-ministro Howard, apesar de acompanhar o movimento internacional defensor de que o *status quo* em Timor era inaceitável, destinava-se essencialmente a promover a *reconciliação* entre a Indonésia e Timor e, em última análise, a confirmar Timor-Leste como parte da

Indonésia, mediante o livre consentimento do povo.¹⁰³⁵ Convém sublinhar que a ideia do governo australiano era que a independência só poderia ser equacionada depois de um período transitório de autonomia de aproximadamente dez anos para garantir as condições de sustentabilidade de uma hipotética independência o que, por outro lado, também poderia servir para convencer os timorenses das vantagens de continuar integrado na Indonésia. Estas foram, como vimos, as ideias chave da carta enviada a Habibie pelo primeiro-ministro australiano Jonh Howard, uma semana depois do anúncio oficial da mudança da política externa australiana face a Timor realizado por Downer.

Em Jacarta, mesmo antes de receber a carta do primeiro-ministro australiano, o presidente Habibie continua a percepcionar Timor como um assunto incómodo. No dia 16 de Janeiro de 1999, Habibie abordando um assessor próximo, terá perguntado: “Por que razão devemos conservar um Timor prisioneiro? Por que é que nós pura e simplesmente não os deixamos partir se eles não querem ficar connosco?”¹⁰³⁶

Dentro deste quadro, no final de Janeiro de 1999 a administração indonésia decidiu introduzir um dado novo na equação: permitir que se realizasse uma consulta popular em Timor que levasse a que toda a situação de Timor ficasse clarificada e resolvida até o ano de 2000. Com efeito, o presidente Habibie obteve a aprovação do seu conselho de ministros para ser encontrada uma solução clara para esta questão, mediante uma escolha entre autonomia e independência através de uma consulta popular. No seguimento desta famosa reunião, o ministro da informação, Yunus Yosfiah, anunciou que: “Será concedida a Timor-leste uma autonomia regional alargada. Se isto não for aceite pela massa dos timorenses, sugerimos aos novos deputados da Assembleia Consultiva do Povo [MPR], a ser constituída em resultado das próximas eleições, que libertem Timor-leste da Indonésia.”¹⁰³⁷

Neste sentido, no mesmo dia, 27 de Janeiro, contrariando a proposta de Camberra, o governo indonésio numa comunicação oficial feita pelo ministro Ali Alatas

¹⁰³⁵ O que também ajuda a compreender que a Austrália tenha comunicado os resultados ao Governo indonésio. Para uma análise do inquérito veja-se *East Timor in Transition 1998-2000: An Australian Policy Challenge*, Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra: 2001, pp. 177-179.

¹⁰³⁶ FERNANDES, Clinton - *Reluctant saviour: Australia, Indonesia and the independence of East Timor*. Melbourne: Scribe Publications, 2004. p. 35.

¹⁰³⁷ Citado in *East Timor in Transition 1998-2000: An Australian Policy Challenge*, Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra, 2001 (DFAT), p. 38. Algumas personalidades indonésias apelavam a esta alteração de política já há alguns anos. Depois de Habibie assumir a presidência, personalidades como Adi Sasono, Dewi Fortuna Anwar e Ginanjar Kartasasmita influenciaram o seu pensamento. Veja-se Clinton Fernandes, *Reluctant Saviour*, Scribe Publications, Carlton North, Victoria, 2004, pp. 40-41.

surpreendeu a comunidade internacional ao afirmar que a posição da indonésia era agora a de incluir a possibilidade de completa e total independência de Timor, caso a proposta de autonomia alargada se comprovasse impopular ou impraticável. Ali Alatas reforçando a ideia indonésia, afirmou que se os timorenses “want to have their freedom, they are welcome”.¹⁰³⁸

Deste modo, a Indonésia estava pronta a ponderar uma hipótese de independência, para além da proposta de autonomia alargada cujo estatuto detalhado estava ainda a ser negociado com Portugal no âmbito da ONU. Alatas comunica que se irá encontrar com o Secretário-geral da ONU, Kofi Anan, nos dias sete e oito de Fevereiro e discutir esta nova possibilidade como uma solução alternativa à já apresentada proposta de autonomia alargada, também designada *por primeira opção*.

Apesar de ter sido participante desta comunicação oficial indonésia sobre a *segunda opção*, é hoje claro que Alatas não concordou inteiramente com esta solução muito menos com o seu timing.¹⁰³⁹ Todavia, convém perceber que o presidente Habibie estava nesta altura a braços com várias questões políticas internas, como a formulação e aprovação do orçamento nacional, e necessitava de introduzir um conjunto de regras e ideias que ultrapassassem as dificuldades e introduzissem um sentido de normalização em vários sectores da vida política indonésia. Ora, como já vimos, Timor quer por razões financeiras quer por razões políticas quer por razões internacionais era claramente um problema que precisava rapidamente de ser solucionado.

Convém precisar, todavia, que Ali Alatas não terá tido um papel central nesta decisão. Com efeito, mais uma vez, surgem versões diferentes sobre o processo de decisão do Presidente Habibie. Uma relatada pela sua conselheira para a política externa, Dewi Fortuna, que refere que a reunião decisiva onde o Presidente Habibie apresentou a proposta que possibilitava a independência terá sido uma reunião restrita onde Ali Alatas não estaria presente.¹⁰⁴⁰ Nesta reunião todos os ministros presentes

¹⁰³⁸ Citado em “A Pebble Comes Loose”, in *Economist*, 01/30/99.

¹⁰³⁹ Aqui surgem duas questões diferentes. A primeira é saber se Ali Alatas foi consultado e participou no processo de decisão. A segunda é saber qual foi a sua posição no processo de decisão. Em entrevista já citada neste trabalho sobre a sua passagem pelo cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros Ali Alatas quando questionado sobre se inicialmente era contra esta segunda proposta, a sua resposta foi a seguinte: “Well, I have advised, among other things, OK we can solve it, but isn't it premature? But after that in a very democratic manner we discussed that in the cabinet and it became a cabinet issue.” “Ali Alatas Looks Back on 11 Years of Indonesia's Foreign Policy”, in *The Jakarta Post*, 2/11/99.

¹⁰⁴⁰ Dewi Fortuna Anwar revelou numa reportagem da cadeia Televisiva KITLV datada de 28/10/99 que Ali Alatas não esteve presente na reunião restrita do gabinete presidencial indonésio onde a proposta foi inicialmente submetida a discussão. Citado em KITLV news composition service 28/10/99. <http://iias.leidenuniv.nl/cgi-bin/Daily Report.py?Day>.

incluindo o General Wiranto concordaram com a decisão do Presidente, embora Wiranto tenha insistido que a invasão militar de Timor em 1975 não tinha sido um erro. Outro actor presente, o General Sintong Panjaitan conselheiro de Habibie para os assuntos militares sublinha que a opção final sobre Timor foi “the President's personal decision”.¹⁰⁴¹

Outra é a versão do Ministro Ali Alatas, que refere que esta proposta teria sido discutida dias antes numa reunião do gabinete de defesa e segurança.¹⁰⁴²

Independentemente das variações e das diferentes interpretações sobre o processo de decisão a verdade é que o Presidente Habibie estava convencido de que independentemente do resultado do processo de consulta popular o problema de Timor teria que estar resolvido até ao ano 2000. Aliás, o Presidente Habibie tinha uma percepção relativamente pessimista sobre Timor. Neste sentido, consciente das dificuldades do processo de Timor terá confidenciado aos seus conselheiros mais próximos que o assunto de Timor “will roll like a snowball and no one can stop it.”¹⁰⁴³

Mais uma vez, convém clarificar que apesar da declaração de 27 de Janeiro, e da possibilidade de independência, a opção preferida pelo governo indonésio era a enunciada em Junho de 1998, ou seja, um estatuto especial para Timor com uma autonomia alargada mas continuando parte integrante da República Unitária Indonésia.¹⁰⁴⁴ Mais, parece evidente que o governo indonésio, nomeadamente os departamentos governamentais e sua elite política, militar, e administrativa mais ligados ao problema de Timor, estavam a trabalhar com base na crença de que a opção pela autonomia iria ser a escolhida pelo povo timorense. Esta visão era apoiada pelos resultados das últimas eleições gerais na indonésia onde em Timor o partido oficial do Golkar tinha ganho as eleições e, sobretudo, pela convicção de que a autonomia

¹⁰⁴¹ Citado em www.etan.org/et/ Ref: FA10-1999/10/21 “Operasi Sapu Jagad - Indonesian Military's Plan to Disrupt Independence”.

¹⁰⁴² Numa outra entrevista - mais próxima da data da decisão do que a anteriormente referida ao *Jakarta Post*, - Ali Alatas relata a sua visão do processo de decisão da seguinte forma: “We thought it was time to give our perception of what an alternative could be. And this is how it started. It didn't start with the President telling me or any one of us. He's not that type. He always said: “What can we do with all these kinds of things? Please give me an advise [sic] ...” He proposes the questions. So we went and discussed it thoroughly in the Polkam.” “On the Question of East Timor”, *Far Eastern Economic Review*, Jakarta, 2-2-99. Embora não seja perfeitamente claro quando, onde e com quem se deu a primeira e decisiva reunião onde se discutiu esta segunda opção, é provável que aqui, Ali Alatas se esteja a referir a uma reunião do Polkam agendada para se discutir os detalhes do plano do presidente Habibie inicialmente apresentado na reunião restrita do gabinete presidencial. cf. nota anterior.

¹⁰⁴³ Citado em *Jakarta Post*, 16-2-99.

¹⁰⁴⁴ Ali Alatas chega a citar exemplos de autonomia existentes em Portugal, como na Madeira e Açores, para suportar a sua visão sobre os benefícios da aplicação da opção da autonomia especial em Timor. Veja-se ONU, “Interview Between the Minister for Foreign Affairs with Journalists from Portugal on the Question of East Timor”, Jakarta, 2/2/99.

alargada seria a solução adequada e correcta para o problema de Timor. Existia, portanto na mente da elite indonésia uma percepção sobre o processo de Timor que se fundamentava na famosa, complexa, e muitas vezes enganadora, combinação entre dados reais e *wishful thinking*.

Esta visão autonómica é reiterada por Ali Alatas em finais de Fevereiro, em Bali, por ocasião da cimeira ministerial entre a Indonésia e a Austrália. Aqui, o ministro dos negócios estrangeiros indonésio, apesar de reconhecer que a Indonésia tinha cometido alguns erros em Timor, insistiu que a autonomia alargada era a principal opção do governo indonésio e, em última análise, a melhor solução para todos os interessados e para a região.¹⁰⁴⁵

Esta posição do ministro dos negócios estrangeiros indonésio veio, aliás, ao encontro da posição australiana que, apesar de ter revisto a sua posição de não discutir o problema de Timor e de agora defender a possibilidade de um referendo, continuava a achar que o ideal era que Timor passa-se por um período de autonomia alargada transitório e só depois se pudesse equacionar a independência total da Indonésia. Na verdade, mesmo após a *segunda opção* a Austrália, ao contrário de Portugal, nunca definiu a independência da Timor como um objectivo a alcançar. Na verdade, mesmo em Julho de 1999, o primeiro-ministro Jonh Howard em visita aos Estados Unidos afirmou:

“We remain very much of the view that the Indonesian Government deserves a great deal of credit for two things. Firstly for the steps it’s taken to embrace democracy in Indonesia as a whole, which is quite a historical development and also the commitment to hold an open ballot (...) I said that Indonesia deserved from the world perhaps a little more credit and a little more praise and understanding.”¹⁰⁴⁶

Estas afirmações davam um sinal claro do continuo apoio diplomático da Austrália à Indonésia, nomeadamente face a posição portuguesa e à sua influência junto da Administração e Senado americanos que, nesta fase, pressionavam a Austrália a ter uma atitude mais crítica e proactiva face à política Indonésia em Timor e a abandonar de vez a sua ideia conservadora de autonomia e não autodeterminação em Timor.

¹⁰⁴⁵ ONU, “Transcript Questions and Answers Minister Ali Alatas and Foreign Journalists at the Fourth Indonesia-Australia Ministerial Forum and the Australia-Indonesia Development Area (AIDA)”, Nusa Dua, Bali, 22-25 February 1999.

¹⁰⁴⁶ HOWARD, John – “Joint Press Conference”, Willard Inter-Continental Hotel, Washington, DC, 12 July 1999, in <<http://www.pm.gov.au/media/interview/1999/jointpress1207.cfm>>

Na verdade, só depois do resultado do referendo é que o governo australiano começa a considerar a hipótese da independência. De acordo com afirmações do secretário-adjunto do Departamento dos Negócios Estrangeiros e do Comércio (DAFT), John Dauth, à Comissão do Senado Australiano, o governo australiano só abandonou a sua preferência declarada de que Timor-Leste se mantivesse um território autónomo dentro da Indonésia quando o povo de Timor-Leste votou a favor da independência. Nas suas palavras: “Sempre dissemos claramente ao Governo indonésio durante todo este ano que respeitávamos a sua soberania até que chegasse a altura em que o processo, posto em marcha pelo Presidente Habibie, revelasse um resultado diferente.”¹⁰⁴⁷

Deste modo, a Austrália defendia que a solução para Timor passava por uma autonomia alargada inicial de pelo menos 10 anos. A Austrália não via com bons olhos uma partida rápida da Indonésia pois temia que isso aumentasse a deterioração da segurança e possibilitasse um longo caos em Timor que fatalmente minaria todo processo diplomático a decorrer no âmbito da ONU e a consequente solução de autonomia timorense com garantias mínimas de respeito pelos direitos humanos. Mas, sobretudo, o abandono da Indonésia de Timor não garantia a estabilidade regional e a segurança política e económica desejada pelo governo australiano.

Nesta fase - embora com argumentos substanciais diferentes, pois o objectivo final, ao contrário da Austrália, era o da independência - esta também era a visão da maioria da Resistência e mesmo dos principais actores da comunidade internacional, incluindo Portugal e o Secretário-geral da ONU. Na realidade, ninguém desejava que Timor fosse abandonado pela Indonésia de uma forma imediata criando ainda mais problemas a já de si difícil situação económica política e institucional de Timor. Todos os actores mais clarividentes sobre a situação de Timor e sobre a complexa tarefa de construção de um Estado, a começar pela própria Resistência e Igreja timorense, defendiam um processo de maturação e desenvolvimento político sustentável transitório e só depois uma total autodeterminação. Só a esta luz se pode compreender a posição de Portugal de apesar de discordar com a essência da solução proposta pela Indonésia não a rejeitar, pois está convencido que esse será o primeiro passo de um processo que não terminará aí, mas que para este continuar tem forçosamente de começar por aí.

¹⁰⁴⁷ *East Timor – Final report of the Senate Foreign Affairs, Defence and Trade References Committee.* Canberra: The Parliament of the Commonwealth of Australia, December, 2000. Australian Senate Report, East Timor, p. 142.

Contrariamente, a *segunda opção* tomada em 27 de Janeiro pelo governo indonésio era clara. Não existiria qualquer período de transição. Os quatro generais no governo Indonésio defenderam esta posição com particular destaque para o general Wiranto.¹⁰⁴⁸ Esta posição foi partilhada pelo ministro dos negócios estrangeiros indonésio, Ali Alatas, que afirmou: “Por que razão deverá a Indonésia pagar, se Timor-leste não quiser? Se a nossa proposta for mesmo inaceitável, não vou aceitar alternativas em que eles peçam 5-10 anos e depois um referendo.”¹⁰⁴⁹

Importa todavia enfatizar que, de um ponto de vista da elite indonésia, e diferentemente de todas as interpretações conhecidas, a nossa perspectiva *consequencialista* tende a sublinhar a hipótese da *reversão da pressão*. Ou seja, o governo Indonésio ao perceber que inevitavelmente teria de fazer mudanças em Timor e que a sua proposta de autonomia alargada podia não ser suficiente para os timorenses e para os apoiantes internacionais da sua causa, tentou com a *segunda opção* pressionar os actores internacionais e os timorenses com a hipótese de abandonar o território, levantando o cenário de criar mais custos do que benefícios para Timor. Com isto a Indonésia pretendia um objectivo claro: - todos os que pressionavam a Indonésia, principalmente os timorenses, Portugal, a ONU, Austrália, UE e EUA, percebessem que seria melhor aceitar a solução de autonomia alargada do que arriscar, pelo menos no imediato, uma solução de independência que traria mais custos que benefícios. Por outro lado, ao propor a alternativa à autonomia, a Indonésia acabava de vez com o argumento normativo da necessidade de uma solução de autodeterminação livre e internacionalmente aceitável. Depois, não podemos esquecer que toda esta estratégia assentava no pressuposto que a Indonésia conseguiria ganhar a consulta popular. Esta hipótese é aliás compaginável com as políticas de destruição e criação do caos em Timor após o referendo.

Todavia, como muitas vezes acontece, estas ideias e estratégias definidas nos gabinetes não tiveram a adesão desejada da realidade. Com efeito, por mais vontade com que se tente, a realidade histórica não obedece a leis predeterminadas, sobretudo quando está perante situações de crise e de mudança onde é evidente a complexidade

¹⁰⁴⁸ Por um lado, continua a ser um facto notável que os generais indonésios tenham aceite a possibilidade da segunda opção. Por outro, demonstra a sua confiança de que seria facilmente possível convencer a maioria dos eleitores timorenses a votarem na continuidade da integração do território na Indonésia. Veja-se MOORE, Samuel – “The Indonesian Military's Last Years in East Timor: An Analysis of Its Secret Documents”, in *Indonesia*. Vol. 72, 2001, pp. 9-44. p. 33.

¹⁰⁴⁹ Conferência de imprensa sobre Timor-Leste, Nações Unidas, Nova Iorque, 9 de Fevereiro de 1999, citado em MARTIN, Ian - *Autodeterminação em Timor Leste: as Nações Unidas, o Voto e a Intervenção Internacional*, Quetzal Editores, Lisboa, 2001, p. 24

crescente e imprevisível dos processos políticos. Na verdade, por definição, as crises são acontecimentos verdadeiramente não-lineares, o que significa que podem ocorrer sem grandes avisos prévios e que dificilmente são solucionáveis com receitas pré-concebidas.

Claro que ainda hoje é difícil compreender de forma completa quais as verdadeiras motivações do Presidente Habibie e das suas elites relativamente ao que se sucedeu em Timor. De um ponto de vista interpretativo podemos dizer que existiam três visões dominantes no seio da elite indonésia.

Uma primeira, que defendia uma retirada de Timor o mais rápido possível. Esta visão embora reflectisse um sentimento evidente em alguns sectores da vida política indonésia para rapidamente solucionar o problema de Timor, não significava, automaticamente, que a Indonésia retiraria completa e rapidamente de Timor. Ou seja, isto significa que apesar desta visão circular entre alguns núcleos da elite indonésia, a ideia de que a Indonésia poderia simplesmente *lavar as suas mãos* e retirar de Timor era uma possibilidade remota e não considerada seriamente antes do resultado da consulta directa aos timorenses.

Depois, existia a visão mais gradualista e negociada liderada pelo Ali Alatas e pelo DEPLU que defendia que a solução definitiva para o problema de Timor passava pela opção de autonomia alargada e pelo reconhecimento internacional da soberania da Indonésia em Timor. Esta visão acreditava que o problema de Timor ficaria resolvido com a consulta popular em favor da autonomia e com a capacidade diplomática da Indonésia em encontrar uma solução global justa e internacionalmente aceitável que passava pela continuação da ligação de Timor à soberania Indonésia.

Finalmente, existia uma terceira visão que apesar de contemporizar com as visões anteriores tinha uma profunda e emotiva percepção de rejeição relativamente à possibilidade de independência de Timor da Indonésia. Esta visão era corporizada pelos sectores mais nacionalistas e conservadores das forças armadas (TNI) que sempre equacionaram estratégias de segurança alternativas que pudessem condicionar o processo político e, em última análise, destruir qualquer possibilidade de Timor se separar da Indonésia. Na verdade, as TNI eram o grupo de interesses que mais tinha a perder com a partida de Timor-leste e o único que de uma forma clara não desejava esta partida. Em primeiro lugar, porque esta partida significaria o falhanço da sua missão em Timor-leste. Em segundo lugar, porque de um ponto de vista mais psicológico, a partida de Timor significaria uma traição à memória dos milhares de soldados mortos no

território ao serviço da Indonésia.¹⁰⁵⁰ Em terceiro e último lugar, porque de um ponto de vista mais micro, uma das razões para a rejeição da independência de Timor pelos militares era a questão dos interesses económicos que giravam a volta da presença indonésia no território. Ou seja, a independência de Timor representaria o fim de um conjunto de negócios e de ganhos económicos para determinados membros da elite e das forças armadas indonésias que governavam Timor.

Claro que entre a primeira visão e a última existia uma complexa inter relação que até hoje não foi possível de identificar totalmente, nomeadamente entre as forças armadas e a presidência de Habibie. Todavia, podemos assumir a interpretação, segundo a qual a relação entre Habibie e os militares era bastante complexa e variável sobretudo no que a Timor diz respeito. Na verdade, os militares olhavam para Habibie como um líder transitório, um líder interino ao qual faltava um forte e genuíno suporte das forças armadas. Neste quadro, a decisão da *segunda opção* do presidente indonésio foi arriscada pois ele mais do que ninguém deveria ter a consciência das dificuldades e das visões opostas dos militares conservadores indonésios à sua decisão. É ainda altamente provável que o presidente Habibie tivesse tomado esta decisão sobre forte pressão dos acontecimentos e sem o tempo necessário para consultar de forma sustentada e profunda as forças armadas.¹⁰⁵¹

Por último, podemos dizer com elevado grau de certeza que a decisão da *segunda opção* foi influenciada quer por motivações normativas e ideacionais, quer por motivações materiais, nomeadamente pela preocupação de que a autonomia podia inevitavelmente levar à independência com grandes custos para a Indonésia. O que não podemos dizer com igual grau de certeza é quais foram exactamente os factores que mais contribuíram para esta decisão fulcral, se os factores normativos, se os factores materiais. Por um lado, parece ter existido uma influência normativa, um desejo de solucionar o problema de forma internacionalmente adequada e aceitável. Com efeito, neste momento foi evidente um aparente desprendimento de uma parte das elites indonésias relativamente a Timor, e a tentativa de encontrar uma solução rápida e internacionalmente aceitável para o problema.

Neste sentido, no seu discurso de responsabilidade perante a Assembleia Popular Consultiva Habibie apresentou a questão da solução de Timor como uma oportunidade

¹⁰⁵⁰ É hoje pacífico reconhecer que a Indonésia perdeu entre 10000 a 12000 elementos das suas forças militares e de segurança em Timor-leste durante todo o período de invasão e ocupação de Timor.

¹⁰⁵¹ Sobre este assunto Veja-se *Telegram 4662 from U.S. Embassy Jakarta to the State Department, "Meeting with _____," September 22, 1999, (NSA).*

de livrar a Indonésia de uma “source of conflict with international opinion which has absorbed our attention, energy and thoughts for more than two decades”.¹⁰⁵²

O que sublinha a dimensão ideacional e normativa do problema. Todavia não podemos menosprezar a dimensão político-oportunista da solução para Timor, onde os factores ideacionais se cruzam e interligam com os factores materiais. Ou seja, um conjunto de acontecimentos relativamente inesperados e de crises sucessivas e paralelas criou uma janela de oportunidade para Timor. Sem a crise financeira na Ásia, a queda de Shuarto, a transição liderada por Habibie, a pressão negocial que levou a proposta de consulta popular, o processo de autodeterminação através do referendo de Agosto nunca se teria realizado, seguramente não em 1999. O que mais uma vez não deixa de ser interessante se pensarmos que foi também numa conjuntura de crise e de transição democrática portuguesa que ajudou a criar a oportunidade para a Indonésia anexar Timor. Resta acrescentar que naquela altura tal só foi possível com a cumplicidade das maiores potências regionais e globais, bem como com a anulação da acção do Secretariado-geral da ONU, e do seu Conselho de Segurança. Da mesma maneira que o referendo e posterior processo de autodeterminação e de *state-building* só foi possível com o apoio das maiores potências regionais e globais, bem como com um grande empreendedorismo político por parte do Secretariado Geral da ONU, nomeadamente de Kofi Anan, e da rápida e exemplar activação diplomática do Conselho de Segurança da ONU.¹⁰⁵³

A verdade, é que um conjunto de pressões internas e internacionais, materiais e ideacionais, forçou Habibie a tentar encontrar uma solução rápida para o conflito. A ideia de um referendo em Timor foi influenciada por uma série de pressões da comunidade internacional. Os actores mais importantes neste contexto foram os EUA, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e, em menor medida, a União Europeia (UE). Embora as pressões do FMI também mencionassem as razões humanitárias o seu argumento fundamental foi económico.

¹⁰⁵² HABIBIE, BJ,- *Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Di Depan Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Republik*, 14 October 1999. in http://openlibrary.org/authors/OL99086A/Indonesia._President_%281998-1999_Habibie%29.

¹⁰⁵³ De acordo com um relatório da ONU: “Member States also acknowledge that they need to reflect on their working culture and methods. It is incumbent upon Security Council members, for example, and the membership at large to breathe life into the words that they produce, as did, *for instance, the Security Council delegation that flew to Jakarta and Dili in the wake of the East Timor crisis in 1999, an example of effective Council action at its best: res, non verba*” p. xiv. (sublinhados nossos) *Report of Panel on United Nations Peace Operations* in http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/summary.htm

Neste sentido, em conjuntura de crise económico-financeira o FMI não se cansava de sublinhar que era necessário cortar nas despesas do Estado e alertava o governo indonésio que a ocupação de Timor-leste era um projecto muito caro. De facto, para fazer face às exigências do FMI, no sentido da estabilização e recuperação da sua economia, a Indonésia deveria reduzir, desde logo, os seus gastos militares, o que tornava a ocupação de Timor-leste cada vez mais problemática. De facto, a pressão económica e financeira jogou um papel importante. Recorde-se que a ocupação de Timor-leste custava a Indonésia aproximadamente 1 milhão de dólares por dia.¹⁰⁵⁴

Deste modo, encontrando-se a Indonésia numa situação económica débil, Timor-leste parecia não valer o esforço, sobretudo numa altura em que o orçamento da Indonésia estava muito dependente da ajuda económica externa. Por outro lado, a continuação desta ajuda estava parcialmente dependente da implementação de reformas económicas e políticas. Na verdade, não podemos esquecer a ligação que os governos ocidentais e os organismos internacionais, como o FMI, faziam entre reformas económicas neo-liberais e democratização e Direitos Humanos. Mesmo Portugal através de Jaime Gama não se cansou de insistir, em entrevista a agência Reuters, na relação entre a ajuda económica e a necessidade de reformas políticas.¹⁰⁵⁵

De certo modo, Timor-leste passou a ser percepcionado internacionalmente como um teste decisivo às credenciais reformistas e democratizantes de Habibie. A administração Clinton passou a apoiar uma solução internacional para Timor e, a partir de 1998, ambas as câmaras do Congresso americano começaram a exigir uma solução para Timor que passava por um referendo de autodeterminação.¹⁰⁵⁶

Ao mesmo tempo, como vimos anteriormente, a sociedade civil indonésia, nomeadamente através dos intelectuais e activistas ligados a ONGs e aos movimentos

¹⁰⁵⁴ TAYLOR, John - *East Timor: The price of freedom* Zed books, London 1999, p. 16

¹⁰⁵⁵ De acordo com Jaime Gama: "(...) todos os observadores internacionais sabem que a solução de uma crise financeira em países em desenvolvimento não tem a ver exclusivamente com a resolução da liquidez de divisas dos países afectados, tem a ver com a solução a montante dos problemas institucionais que estão na origem dessas crise, designadamente a promiscuidade entre o sistema político, o sistema bancário, as opções de investimento, a patronagem, o clientelismo, a corrupção e o nepotismo construídos a partir do sistema político." E continua, para sublinhar a natureza do acordo do FMI com a Indonésia, com as seguintes afirmações: "Este acordo tem uma componente financeira, mas para ser um acordo durável implica uma total modificação da maneira de proceder da Indonésia em relação á forma como organiza as suas instituições, não apenas financeiras mas as políticas em geral". GAMA, Jaime – entrevista a Agência Reuters, 1 de Abril de 1998", in *A Política Externa Portuguesa 1995-1999*, Op. cit. p.325.

¹⁰⁵⁶ AMBROSIO, Thomas - "East Timor independence: the changing nature of international pressure" in Robert Compton (ed.) - *Transforming East Asian Domestic and International Politics* Ashgate, Aldershot 2002, pp. 124-130; DIJK, Kees van - *A country in despair: Indonesia between 1997 and 2000*. Leiden: KITLV Press, 2001, p. 296.

pró democracia, começava também a defender a ideia da necessidade de um referendo de autodeterminação em Timor. Também ao nível das classes médias e das elites governamentais começou a crescer o apoio a uma mudança política para Timor.¹⁰⁵⁷ A imprensa indonésia começou a discutir aberta e publicamente o assunto. Nesta discussão pública sobressaía a ideia defensora da necessidade de encontrar uma solução racional para a situação de Timor-leste, com a influente revista *Tempo* a referir-se a Timor como *o Vietname Indonésio*¹⁰⁵⁸.

Finalmente, não podemos nunca esquecer que o pior pesadelo para qualquer político - muito maior num período de transição - é ter na rua manifestações populares incontroláveis. Ainda para mais quando as imagens do derrube de Suharto do poder impulsionado por mobilizações de massas populares ainda estão muito presentes. Isto significava que naquele momento de transição as manifestações e a pressão popular por reformas tinham um peso importante e não podiam ser simplesmente ignoradas. Ora, a mudança na política Indonésia face a Timor-leste ajudaria a aliviar esta pressão pois significava uma demarcação da cultura política do regime autoritário da Nova ordem e dava um sinal claro de que a Indonésia queria mudar. Deste modo, também de um ponto de vista interno, Habibie vê uma oportunidade de resolver o problema que foi uma autêntica nuvem negra sobre a política indonésia e que sempre causou embaraços aos governos anteriores.

Internacionalmente, Habibie percepcionou que era importante livrar-se da espinhosa questão do Timor-leste que desde 1975, mas sobretudo desde a década de noventa, vem prejudicando as relações diplomáticas da Indonésia com o mundo ocidental. Deste modo, numa estratégia clara de normalização da sua política externa da mesma forma que em Portugal na transição com a descolonização- encara o problema de Timor como uma questão a resolver para dar um passo em frente e concentrar-se nas questões de futuro da Indonésia. Só à luz deste argumento é que podemos entender as palavras de Habibie quando se questiona: “Porque é que temos este problema quando temos montanhas de outros problemas? Dão-nos petróleo? Não. Dão-nos ouro? Não. Só nos dão pedras. Se os timorenses são ingratos depois de tudo o

¹⁰⁵⁷ Um processo aliás que já tinha começado uns anos antes veja-se CROUCH, Harold - “The TNI and East Timor policy” in James Fox; Dionisio Babo Soares (eds) - *Out of the ashes: destruction and reconstruction of East Timor*. Canberra: ANU E Press, 2003, pp. 142-144; GREENLEES, Don; Robert Garra - *Deliverance: the inside story of East Timor's fight for freedom*. Crows Nest: Allen & Unwin, 2002, p. 37.

¹⁰⁵⁸ ‘Vietnamnya Indonesia’ *Tempo*, 11 January 1999, p. 42.

que fizemos por eles, para quê insistir?”¹⁰⁵⁹ Estas interrogações do Presidente Indonésio aliadas a situação de crise política, económica e identitária vêm mais uma vez demonstrar a interligação entre a *lógica normativa* e a *lógica consequencial* no comportamento e decisão políticos.¹⁰⁶⁰

6.2. A janela de oportunidade: da segunda opção ao referendo.

6.2.1. O processo diplomático internacional após a segunda opção

Entre o final de 1998 e o início de 1999 as tensões no interior de Timor-Leste aumentaram de intensidade. Por um lado, os timorenses acolhiam a nova atitude indonésia com esperança e exigiam o início de um diálogo político com as autoridades indonésias em direcção à realização de um referendo. Por outro lado, os grupos *conservadores-continuistas* da elite indonésia ligados às TNI insistiam na sua estratégia de armar os grupos de milícias pró integração para intimidar e abafar o movimento de reivindicação do referendo.

Embora Habibie e o seu gabinete tenham concordado com a realização de uma nova política para Timor, primeiro com uma autonomia, depois com a possibilidade de uma consulta popular aos timorenses, existiram vários elementos da elite política e militar da Indonésia que tudo fizeram para que o processo de realização de consulta popular não tivesse sucesso. Com efeito, logo a partir de Fevereiro vários grupos de milícias começaram uma campanha de intimidação em Timor-leste.

Deste modo, apesar da declaração da *segunda opção* e da promessa de diminuição da presença militar em Timor, a verdade é que em Timor esta declaração não diminuiu o clima de intimidação que se vivia. Pelo contrário, o sentimento de

¹⁰⁵⁹ Citado em WOOLCOTT, Richard. - *The Hot Seat: Reflections on Diplomacy from Stalin's Death to the Bali Bombings*. Sydney: Harper Collins Publishers, 2003, p. 164.

¹⁰⁶⁰ Com efeito, na situação de crise em que se encontrava a Indonésia não é de menosprezar a necessidade do presidente Habibie ter lógicas de decisão que não se esgotavam na lógica material-consequencialista, mas também de procurar agir de acordo com uma lógica normativa-apropriada. Neste quadro importa não esquecer as importantes palavras de MARCH e OLSON. De acordo com estes politólogos institucionistas: “In situations of disorientation, crisis and search for meaning, actors are in particular likely to rethink who and what they and others are, and may become; what communities they belong to, and want to belong to; and how power should be redistributed. Often search for legitimate models and accounts are extended far back to possible glorious periods in own history, or they are copied from political systems that can be accepted as exemplary.” MARCH, James; OLSON Johan - “The logic of Appropriateness” in *ARENA Working Papers*, WP 04/09, University of Oslo, p. 16.

insegurança e o risco potencial da ocorrência de graves focos de violência aumentava dia após dia. Este sentimento de insegurança era particularmente crítico devido à política de apoio, treino e financiamento de grupos de milícias armadas pró-integração organizada pelas forças militares indonésias, sobretudo das unidades de forças especiais Kopasus. Este envolvimento crescente entre as TNI e os grupos de milícias armadas favoreceram o desenvolvimento de uma política de terror e intimidação em Timor-leste que veio complicar o ambiente das negociações diplomáticas a decorrer na ONU. Este clima de insegurança crescente em Timor vinha confirmar a ideia portuguesa que o regime administrativo de autonomia especial não resolvia o problema político e identitário de Timor. As constantes provocações e atropelos à segurança da população timorense era seguida com cuidado por Portugal, que insistentemente sublinhava que estes acontecimentos demonstravam que a solução internacionalmente aceitável para o problema não poderia parar na autonomia.

Esta ideia portuguesa começou a fazer o seu caminho normativo na comunidade internacional e a passar para os Estados-chave, cujas elites começaram a interiorizar a percepção que a questão de Timor não era apenas um problema de autonomia alargada. Deste modo, a pressão normativa da política externa portuguesa, apoiada nos acontecimentos violentos, inicia um indispensável contágio normativo a importantes actores internacionais como os EUA e a União Europeia que começam a questionar seriamente se a autonomia era suficiente para resolver a questão timorense.

Na verdade, com a nova proposta de Habibe anunciada a 27 de Janeiro de 1999 abre-se um novo e inesperado ciclo. Inesperado porque todos são apanhados de surpresa - Portugal, Austrália, representantes do *Core Group*, Secretariado da ONU - até mesmo os altos funcionários diplomáticos que prosseguiram as negociações no âmbito da ONU. Novo, porque agora o essencial da negociação já não se prende apenas com as questões técnicas da autonomia, mas sobretudo com a necessidade da consulta popular ser livre, directa e democraticamente justa. Na verdade, durante o mês de Janeiro os diplomatas portugueses e indonésios que, em Nova Iorque, preparavam a ronda de negociações que teria início a 28 de Janeiro, terminam a sua reunião com a exclusão da realização de um referendo de autonomia para o território, muito embora do lado indonésio o diplomata Nugroho Wisnumurti assegure que os timorenses terão sempre oportunidade de serem

consultados, ainda que indirectamente e através de um mecanismo a ser criado pela ONU.¹⁰⁶¹

Todavia, com o anúncio da *segunda opção* todo o quadro negocial muda substancialmente. Deste modo, a partir de Fevereiro o debate vai deslocar-se da questão da definição do estatuto da autonomia para se centrar na definição da forma e da substância da consulta aos timorenses.

Ainda em Janeiro, no dia 28, conforme estabelecido nos acordos de Nova Iorque de 5 de Agosto, Portugal e a Indonésia abrem oficialmente as respectivas secções de interesse diplomáticas em embaixadas amigas. Este facto representou o primeiro passo para o reatamento da normalidade das relações diplomáticas entre os dois países que estavam cortadas desde Dezembro de 1975.¹⁰⁶² A diplomata Ana Gomes é quem vai chefiar a missão portuguesa em Jacarta acompanhada por Afonso Malheiro. No dia 30 de Janeiro de 1999, num sábado às oito da manhã, aterram ambos em Jacarta. Os dois diplomatas portugueses têm um profundo conhecimento da questão timorense, com destaque para Ana Gomes que sempre fez parte da minoria do MNE português que acreditava na causa timorense e na necessidade de conseguir uma solução de autodeterminação para o território. A missão diplomática portuguesa fica instalada na embaixada da Holanda em Jacarta e tem como objectivos principais melhorar a comunicação entre o sector diplomático internacional e a questão timorense, com especial destaque para a melhor interligação entre as embaixadas europeias, bem como melhorar a comunicação com o governo e a sociedade civil indonésia. Neste quadro, uma das principais vantagens da existência da secção de interesses de Portugal na Indonésia foi a de conseguir comunicar mais e melhor sobre a realidade timorense e sobre a posição portuguesa, nomeadamente a de desconstruir o discurso negativo da Indonésia sobre Portugal e de demonstrar que o verdadeiro interesse português era o de concluir o processo de descolonização com um verdadeiro acto de autodeterminação.¹⁰⁶³

¹⁰⁶¹ A Indonésia chegou a defender que este mecanismo de consulta seria realizado pelos próprios elementos do Secretariado da ONU que poderiam ir a Timor perguntar aos Timorenses o que achavam. Esta ideia de um mecanismo mais ou menos formal, e tudo menos de acordo com as boas práticas institucionais e com as normas e o direito internacional, levou o Secretariado da ONU pela voz de James Marker a afirmar que a a ONU não iria participar num “circo de democracia”, por sua vez Francesc Vandrell afirmou o seguinte: “Penso que devo tornar bem claro, uma vez mais, que a consulta será livre e justa ou não se realizará...” in http://www.un.org/peace/etimor99/UNAMET_portugal/santos.htm.

¹⁰⁶² Como vimos a reacção imediata de Portugal à invasão de Timor pela indonésia foi a de em 9 de Dezembro de 1975, dois dias após a invasão, cortar relações Diplomáticas com a Indonésia.

¹⁰⁶³ Ana Gomes em entrevista ao *Público*, 30 de Janeiro de 1999.

Ana Gomes com o seu forte empenhamento na causa timorense teve um papel importante na articulação dos interesses da política externa portuguesa com os apoiantes de Timor na Indonésia, bem como na comunicação com Xanana Gusmão que passa a visitar¹⁰⁶⁴ e com quem vai colaborar frequentemente. Também com as autoridades indonésias nomeadamente com Ali Alatas que a recebe logo no dia 2 de Fevereiro. A partir de agora Portugal tem uma presença diplomática directa e constante no quadro de relações e contactos diplomáticos do Estado indonésio. Por exemplo, passados apenas três dias após ter sido recebida por Ali Alatas, Ana Gomes reúne novamente com o Ministro indonésio no âmbito de um encontro entre embaixadores da UE.¹⁰⁶⁵ Mas não só, a missão diplomática portuguesa em Jacarta vai activar importantes relações com os embaixadores da CPLP, da Austrália, da União Europeia, bem como com a sociedade civil em especial com os jornalistas, com as ONG's e académicos indonésios simpatizantes da causa timorense.

Para além do desenvolvimento destes contactos em Jacarta, Ana Gomes e Afonso Malheiro vão igualmente estabelecer importantes contactos em Timor, que visitam pela primeira vez no dia 11 de Março, e onde passam também a ter interlocutores privilegiados como o Bispo Ximenes Belo. A acção mais importante foi contudo a de ajudar a diplomacia portuguesa a ter mais e melhor informação para a definição e formulação das suas decisões sobre Timor.¹⁰⁶⁶ Na verdade, o estabelecimento de uma missão diplomática em Jacarta permitiu completar o importante triângulo entre Lisboa, Nova Iorque e Jacarta. Esta articulação diplomática triangular revelou-se decisiva em todo o processo negocial até aos acordos de 5 de Maio de 1999¹⁰⁶⁷ e com consequências importantes durante todo o processo que se lhe seguiu.

Mas vamos por partes. Nos dias 7 e 8 de Fevereiro no âmbito do encontro tripartido na ONU, Ali Alatas informa oficialmente Portugal e Kofi Anan da *segunda opção* indonésia, ou seja, da possibilidade da independência como uma solução alternativa à autonomia alargada para Timor. Nesta ronda negocial Portugal e a Indonésia reconhecem ter ultrapassado a grande maioria dos obstáculos em relação ao

¹⁰⁶⁴ NEGREIROS; Joaquim – “Xanana recebe Ana Gomes” in *Público*, 5 de Fevereiro de 1999.

¹⁰⁶⁵ GOMES, Ana – “Missão em Jacarta”, in *Negócios Estrangeiros*. N.º2, Setembro, 2001, p.154.

¹⁰⁶⁶ Nas sugestivas palavras de Ana Gomes: “Ter uma missão diplomática em Jacarta permitiu compreender contradições, contornar obstáculos, explicar posições, desfazer preconceitos, apoiar amigos, fazer aliados, encostar à parede cínicos, encurralar patifes, desarmadilhar ciladas.” GOMES, Ana – “Missão em Jacarta”. Op. cit. p.166.

¹⁰⁶⁷ Com efeito a missão portuguesa em Jacarta ajudou a “tecer” o acordo negociado em Nova York através de uma “comunicação triangular permanente” e depois a explica-lo aos timorenses em Timor-leste. GOMES, Ana – “Missão em Jacarta” in Op. cit. p.156.

texto da autonomia. No final das negociações o Embaixador Jamsheed Marker afirma o seguinte: “Chegámos agora a um entendimento, até onde foi possível (...) Num certo sentido, é como se descesse a cortina, no final da primeira fase das nossas negociações, e estivesse prestes a subir, para dar início ao segundo acto.”¹⁰⁶⁸ O segundo acto começava a partir de agora, ou seja, o processo de negociação diplomático que se irá centrar na efectivação da consulta popular. Deste modo, o novo encontro tripartido marcado para Março irá servir para finalizar detalhes sobre o plano de autonomia mas, sobretudo, será importante para definir o *modo* como os timorenses vão ser auscultados sobre esta proposta.

No final de Fevereiro, numa entrevista ao Expresso, Jaime Gama sublinha que temos de “ir já para Timor”¹⁰⁶⁹. Na sua opinião, Portugal assumirá as suas responsabilidades enquanto potência administrante de Timor e está preparado para desempenhar esse papel durante um período de transição juntamente com a ONU e a solidariedade da comunidade internacional, nomeadamente da União Europeia, dos EUA, da Austrália e do Japão.¹⁰⁷⁰ Todavia, o ministro português não deixa de sublinhar os seus receios com a “conduta dúplice”¹⁰⁷¹ da Indonésia relativamente as intimidações das milícias. Aqui, o ministro português enquadra a posição portuguesa sobre a questão da consulta popular e afirma as duas questões essenciais pelas quais Portugal se tem batido: “primeiro que esta consulta seja organizada pela ONU e não pelos seus ocupantes. Segundo que seja livre, justa e democrática.”¹⁰⁷²

Fevereiro foi o início de grandes movimentações militares indonésias e da activação do plano coordenado entre as TNI e as milícias para uma campanha de socialização intimidatória por parte das forças integracionistas pró-indonésia. Os média internacionais davam conta disso mesmo. Neste sentido, na conferência conjunta de Ali Alatas e de Madelaine Albright, por ocasião da visita da Secretária de Estado norte americana à Indonésia no início de Março,¹⁰⁷³ o ministro indonésio foi questionado sobre o papel das forças armadas no apoio e treino a milícias pró-integração. O ministro

¹⁰⁶⁸ Jamsheed Marker, ONU, Conferência de imprensa, 8 de Fevereiro de 1999 in http://www.un.org/peace/etimor99/UNAMET_portugal/santos.htm.

¹⁰⁶⁹ GAMA, Jaime – *Expresso*, 27 de Fevereiro, 1999.

¹⁰⁷⁰ Ibidem.

¹⁰⁷¹ Ibidem.

¹⁰⁷² Ibidem.

¹⁰⁷³ Nesta visita Secretária de Estado norte americana, Madelaine Albright, encontrou-se, a seu pedido, com Xanana Gusmão no Ministério dos Negócios Estrangeiros em Jacarta, alegando preocupação com o ambiente de violência em Timor.

indonésio, Ali Alatas, negou peremptoriamente qualquer papel desse tipo por parte das forças armadas indonésias.¹⁰⁷⁴

No âmbito da preparação para a próxima ronda tripartida na ONU, o Ministro Ali Alatas apresentou, no dia 8 de Março, um documento ao Presidente Habibie e ao seu Gabinete que continha as propostas sobre a autonomia resultantes da discussão tripartida anterior que tinha ocorrido na ONU nos dias 7 e 8 de Fevereiro. O Presidente indonésio e o seu Gabinete decidiram que eram necessárias alterações a este documento inicial. Para trabalharem nestas alterações o governo indonésio organizou uma equipa ministerial dirigida pelo Ministro Coordenador para os Assuntos Políticos e de Segurança (Menkopolcam), Feisal Tanjung.

No dia 10 de Março tem início em Nova Iorque a nova ronda negocial entre Portugal, Indonésia e a ONU. Até aqui, estavam em cima da mesa três opções sobre o processo de auscultação da vontade dos timorenses, que a Indonésia designa de Consulta Popular, e que Portugal designa de Referendo. A primeira destas opções, inicialmente defendida por Ali Alatas, consistia numa consulta indirecta através de uma auscultação de opiniões timorenses e a ser realizada por funcionários da ONU¹⁰⁷⁵. A segunda, inicialmente defendida por Xanana Gusmão e os bispos de Timor, consistia na eleição de um conselho de representantes timorenses que, por sua vez, decidiriam. A terceira e última consistia numa consulta verdadeiramente democrática e referendária, ou seja, numa votação directa e universal num determinado dia. Esta era a opção coerente com a posição normativa portuguesa, que Portugal defendeu e que, finalmente, mereceu o consenso dos líderes timorenses, da ONU e da Indonésia.

Claro que, retrospectivamente, podemos colocar a questão sobre quais os fundamentos que levaram a Indonésia a mudar a sua posição inicial e a aceitar o referendo. A resposta é aparentemente simples e resulta do cálculo racionalista das elites indonésias. Ou seja, no final do dia, a Indonésia pronunciou-se a favor da votação

¹⁰⁷⁴ “Transcript: Press Conference Minister Ali Alatas and US State Secretary, Madeleine Albright at the Department of Foreign Affairs”, Jakarta 4/3/99. citado em LLOYD, Grayson J. - “The diplomacy on East Timor: Indonesia, the United Nations and the international community”, in Dionisio Babo-Soares - *Out of the Ashes: Destruction and Reconstruction of East Timor*. Op. cit, p. 86. Todavia, não podemos ignorar que o início dos ataques das milícias em larga escala coincide com a reacção ao anúncio de Habibie sobre a segunda opção em finais de Janeiro. Mais, em Fevereiro os líderes pró integração encontraram-se em Jacarta com o presidente Habibie o que, voluntaria ou involuntariamente, lhes conferiu uma legitimidade política que se veio a revelar bastante prejudicial para o desenvolvimento pacífico do processo diplomático.

¹⁰⁷⁵ Ali Alatas chega mesmo a propor que seja o próprio Representante Pessoal do Secretário-Geral para Timor Leste, Jamsheed Marker, a deslocar-se “a Timor falar com as pessoas, perguntar-lhes o que elas pensam”. Esta posição levou o prestigiado diplomata paquistanês a responder que a ONU “não pode aceitar um circo de democracia”. Citados em CARRACALÃO, Ana – op. cit. p.158

por sufrágio directo, por achar que tinha mais hipóteses assim do que com uma consulta a um conselho de representantes timorenses, e por achar que desta forma a decisão sobre Timor passaria a ser irrecusável e definitiva a seu favor. Deste modo, após dois dias de negociações, no dia 12 de Março de 1999, o Secretário-Geral das Nações Unidas anuncia a importante conclusão a que todas as partes chegaram. Kofi Anan sublinha que: “a method of direct ballot will be used to ask the people of East Timor whether they accept or reject”¹⁰⁷⁶ a proposta de autonomia para Timor. No seguimento desta importante decisão uma Missão de Avaliação das Nações Unidas, liderada por Francesc Vendrell, parte em direcção a Timor e à Austrália, tendo visitado Díli e Camberra nos dias 29 e 30 de Março.

Entretanto, em Nova Iorque, uma fase intensiva do processo de diálogo negocial desenvolvia-se a todo o vapor no quadro da ONU. Apenas um par de horas antes do início da ronda de negociações do dia 8 de Abril, os agentes diplomáticos indonésios pediram à ONU que adiasse o encontro porque a sua proposta ainda não estava completamente finalizada. As conversações foram recalendarizadas para os dias 20 e 21 de Abril.

Apesar de no terreno Abril ter sido um mês terrível de violência e perseguições em Timor¹⁰⁷⁷, conforme acordado anteriormente, Portugal e a Indonésia encontram-se em Nova Iorque para uma nova ronda de negociações tripartidas.

Deste modo, primeiro, no dia 21 de Abril, realiza-se em Nova Iorque uma reunião tripartida ao nível de altos funcionários diplomáticos sobre Timor Leste. E, depois, nos dias 22 e 23 de Abril, o Secretário-Geral da ONU tem reuniões com os Ministros dos Negócios Estrangeiros da Indonésia e de Portugal. Após dois dias de intensas negociações entre Portugal e a Indonésia, sob a importante coordenação dos representantes do Secretariado e sobretudo de Kofi Annan, o acordo parece possível. Finalmente, no dia 23 de Abril, Portugal e a Indonésia chegam a uma base de acordo sobre uma autonomia alargada para Timor-leste. Assim, Kofi Anan visivelmente

¹⁰⁷⁶ ONU, United Nations Press Release SG/SM/6922, 12 March 1999. Deste modo estes serão os termos essenciais da pergunta do referendo. “*Aceita* a proposta de autonomia para Timor leste dentro da Republica Unitária da Indonésia” ou “*Rejeita* a proposta de autonomia para Timor leste dentro da Republica Unitária da Indonésia.” Outro aspecto importante, alvo de debate e que finalmente foi contemplado nos boletins de voto foi a pretensão da diplomacia portuguesa e da diplomacia da resistência em introduzir símbolos ao lado das perguntas. Deste modo, os boletins tiveram o símbolo do Republica Indonésia e do CNRT. Este pequeno pormenor revelou-se importante por dois motivos. Em primeiro devido a existência de um elevado índice de analfabetismo na população. Em segundo pelo lado identitário, assim foi mais fácil distinguir a opção *indonésia* da opção *timorense*.

¹⁰⁷⁷ No dia 06 de Abril dá-se o massacre de Liquiçá. Passados 11 dias, no dia 17 de Abril assiste-se a um onda de protesto e tumultos em Díli.

satisfeito informa que “depois de uma série de encontros muito produtivos e bem sucedidos, temos um acordo entre a Indonésia e Portugal sobre a questão de Timor Leste.”¹⁰⁷⁸ A substância deste *acordo de princípio* irá ser posteriormente plasmada nos famosos acordos de 5 de Maio.

Todavia, no terreno o aumento de actos de violência e ataques das milícias começaram a pôr em causa a possibilidade de se conseguir desenvolver o processo da consulta popular. O que parece claro é que a criação de um clima de violência e instabilidade tinha precisamente como principal objectivo colocar obstáculos e dúvidas sobre a efectivação do processo conducente ao referendo. À medida que os actos de violência das milícias aumentavam a pressão internacional começou também a fazer-se sentir para que a Indonésia controlasse a ordem em Timor.

Ainda em Abril o Primeiro-ministro australiano Howard telefonou ao Presidente Habibie para que estes se encontrassem. Daqui resultou um encontro de líderes no dia 27 de Abril em Bali. Este encontro para além de Habibie e John Howard teve a presença dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e de Defesa da Austrália e da Indonésia. Neste encontro, o Presidente Habibie declarou aos jornalistas presentes que se a proposta de autonomia fosse rejeitada então a Indonésia e Timor-leste se separariam em paz.¹⁰⁷⁹ Por seu lado, o primeiro-ministro australiano insistiu na necessidade de garantir a estabilidade e o fim da violência em Timor. Todavia, e mais uma vez, a posição de Camberra foi a de afirmar que a melhor solução para os timorenses, para os indonésios e para a ordem regional seria que Timor permanecesse dentro da Indonésia com um estatuto de autonomia alargada.

Em Abril o General Wiranto foi enviado pelo Presidente Habibie a Timor para tentar resolver o problema da escalada de tensão entre as forças pró-integracionistas e as pró-independência. Desta viagem resultou o acordo assinado em 21 de Abril pelos movimentos pró-independência e pró-integração. Todavia, este documento não conseguiu acabar com a violência e o seu resultado prático foi um autêntico fracasso. Este fracasso deveu-se sobretudo, mas não exclusivamente, ao facto deste acordo não conseguir acabar com o apoio dos militares às milícias nem ao seu eficaz desarmamento. Deste modo, a situação foi-se deteriorando entre o fim de Abril e o início de Maio.

¹⁰⁷⁸ ONU, United Nations Portugal-Indonesia Talks, 21-23 April 1999, New York. “Concluding Press Conference “ 23/4/99, Press Release SG/SM/6966.

¹⁰⁷⁹ Declaração realizada aos jornalistas em conferência de imprensa após o Encontro de Bali de 27 abril.

Finalmente, no dia 5 de Maio, Portugal e a Indonésia chegam a um acordo final sobre a autonomia no território de Timor.¹⁰⁸⁰ Este acordo histórico, alcançado ao fim 16 anos de consultas mediadas pelo Secretário-geral da ONU não eliminou as diferenças de posição de princípio entre Portugal e a Indonésia, mas permitiu finalmente dar um passo em frente no processo. Este passo decisivo possibilitou um acordo entre Portugal e a Indonésia no sentido de autorizar que o Secretário-geral da ONU inicie e coordene um processo de consulta aos timorenses sobre uma proposta constitucional de autonomia¹⁰⁸¹ para Timor. Com este Acordo a questão timorense passou a estar sob os holofotes da política internacional e Portugal tudo fez, a começara pela União Europeia, para que o Acordo tivesse o maior impacto político e jurídico-normativo possível. Assim, o Conselho Europeu nas suas conclusões não deixa de referir o acordo e de lançar uma mensagem política forte de apoio ao desenvolvimento do processo no terreno. Deste modo:

“O Conselho Europeu espera que os resultados encorajadores das negociações entre Portugal e a Indonésia, sob os auspícios do secretário-geral da ONU, sejam seguidos por progressos palpáveis no terreno, nomeadamente por uma redução real e substancial da presença militar indonésia no território, pela libertação do dirigente timorense Xanana Gusmão, assim como de todos os prisioneiros políticos, e pelo estabelecimento em Timor Leste de uma presença permanente da ONU. O Conselho Europeu é de opinião que uma solução definitiva para a questão de Timor Leste não será possível sem uma livre consulta que permita determinar qual a verdadeira vontade do povo daquele território.”¹⁰⁸²

O acordo consistia em duas partes fundamentais. A primeira parte, dizia respeito aos aspectos organizativos e administrativos do processo da consulta popular. Aspectos como a capacidade de voto, a duração da campanha e as questões de segurança relativas à organização da votação. A segunda parte, dizia respeito à proposta de autonomia

¹⁰⁸⁰ Veja-se o texto completo dos acordos em *Report of the Secretary-General* (A/53/951-S/1999/513), May 5, 1999. Os acordos consistem no “Annex I: Agreement Between the Republic of Indonesia and the Portuguese Republic on the Question of East Timor” (o acordo principal) que têm depois s seguintes apêndices: “A Constitutional Framework for a Special Autonomy for East Timor” (a proposta de autonomia SARET); “Annex II: Agreement Regarding the Modalities for the Popular Consultation of the East Timorese Through a Direct Ballot” (as modalidades e prazos da consulta); e o “Annex III: East Timor Popular Consultation” (o acordo relativo à segurança). Cf. anexos.

¹⁰⁸¹ “Agreement Between the Republic of Indonesia and the Portuguese Republic on the Question of East Timor” in *Report of the Secretary-General* (A/53/951-S/1999/513), May 5, 1999.

¹⁰⁸² *EU Boletim UE 12-1998* Conclusões da Presidência (29/35).

propriamente dita. Aqui ficou definido que a região de autonomia especial de Timor (SARET) iria ter o controlo sobre as políticas económicas, sociais e internas e que a política externa, de defesa e fiscal, bem como o Tribunal de última instância, estariam a cargo do governo central da Indonésia em Jacarta.

De acordo com os acordos de 5 de Maio se os timorenses votassem na rejeição da autonomia isto implicaria que a Indonésia deveria desenvolver todos os passos políticos e legais necessários para restaurar o *status quo* anterior a 17 de Julho de 1976, data da anexação oficial pela Indonésia de Timor Leste, no sentido de começar um processo de autodeterminação e transição para a independência. Estes eram os pontos fortes do acordo. Existiam contudo alguns pontos fracos, nomeadamente o ponto determinante da responsabilidade pela segurança e pela ordem do território durante todo este processo. Com efeito, os únicos responsáveis pela segurança, quer dos timorenses em geral, quer dos funcionários da UNAMET e dos observadores internacionais seriam os indonésios, designadamente através da polícia indonésia (POLRI). Deste modo, os acordos de 5 de Maio definiam que durante todo o processo de condução do referendo a segurança, a lei e a ordem no território, fosse da inteira responsabilidade da Indonésia. Claro que o acordo também prescrevia a absoluta neutralidade da POLRI e das Forças Armadas indonésias em todo o processo do referendo.¹⁰⁸³

A verdade, todavia, é que esta neutralidade no terreno não foi possível, nomeadamente porque existia um plano para que as forças armadas indonésias fossem tudo menos neutrais.¹⁰⁸⁴

Deste modo, e de uma forma arriscada as Nações Unidas foram para Timor sem a protecção de uma força militar multinacional de *peace-keeping* da ONU. Esta decisão foi altamente questionável logo na altura e veio a provar-se, em retrospectiva, uma opção que causou fortes arrependimentos. Claro que não podemos esquecer que os

¹⁰⁸³ Outro dos deveres da POLRI estipulados no acordo de 5 de Maio incluía a protecção dos funcionários e staff da ONU, o desarmamento de grupos armados e a segurança e supervisão dos boletins de voto e das urnas quando em viagem.

¹⁰⁸⁴ O plano geral de desenvolvimento das milícias em todo o território timorense foi gizado entre Julho e Setembro de 1998, por altas patentes das TNI que, quer no governo, quer no terreno militar, tinham uma forte ligação com as forças especiais KOPASSUS. Todavia, esta liderança militar indonésia, não deve ofuscar a cumplicidade de líderes timorenses que se opunham à mudança em Timor com particular destaque para o Governador Abílio Soares, bem como para líderes locais como Francisco Lopes da Cruz e João Tavares. Mais, por vezes na ânsia de provar a ligação das autoridades indonésias à violência neste período os vários relatórios oficiais não sublinham com a mesma insistência o papel dos líderes das milícias. O que de certa forma não deixa de ser compreensível, pois existe uma diferenciação entre os *planeadores* e os *executantes*. Para uma visão mais específica dos “key players”, onde se incluem ministros do governo indonésio, os “Trigger Pullers”, onde se incluem baixas e médias patentes das TNI, a Polícia e vários civis funcionários governamentais em Timor veja-se ROBINSON, Geoffrey - *East Timor 1999 Crimes against Humanity*: Op.cit. pp. 250-258.

acordos de 5 de Maio, como qualquer acordo, foram o resultado de compromissos, cedências e transacções diplomáticas. Deste modo, o acordo de 5 de Maio entre Portugal e a Indonésia foi, como bem refere um dos negociadores portugueses, “a transacção possível”.¹⁰⁸⁵

Com efeito, mesmo a maioria dos timorenses pró-independência, como o vice-presidente do CNRT, Ramos Horta, que acompanhou de perto o processo negocial confirmou que “Portugal negotiated and signed what it considered to be the maximum possible”; e acrescentou “if it would have been possible, diplomatically and politically, to take from Indonesia the responsibility of security, in the New York Agreement, Portugal would have done it”¹⁰⁸⁶

Deste modo, nos acordos de Maio a Indonésia aceitou a possibilidade de autodeterminação do povo timorense desde que, durante todo o processo e até ao resultado final do referendo, Timor-leste continuasse de um ponto de vista politico-juridico a fazer parte integrante da Indonésia. Ou seja, a Indonésia continuaria a exercer a sua plena soberania sobre Timor. Isto significou que não existiu margem de manobra para outra solução que não a consequente e inevitável atribuição da responsabilidade da segurança, lei e ordem em Timor à Indonésia.

Com efeito, como relata o representante especial de Kofi Anan, embaixador James Marker, nas suas memórias sobre o processo negocial, logo em Março numa das reuniões tripartidas, a Indonésia através de Ali Alatas negou peremptoriamente qualquer possibilidade de uma presença militar e de segurança multinacional por parte da ONU.¹⁰⁸⁷

Mais, convém referir que a adopção de uma postura negocial bastante flexível no que diz respeito à segurança foi claramente influenciada pelas posições dos Estados-

¹⁰⁸⁵ NEVES, Fernando – Timor Leste: “o processo diplomático”. Op. cit., p.36.

¹⁰⁸⁶ HORTA, Ramos citado em CHALK,- op. cit. 2001, p.37.

¹⁰⁸⁷ MARKER, Jamsheed - *East Timor: a Memoir of the Negotiations for Independence*. Jefferson, N.C: McFarland & Company, 2003, p. 139. Na mesma linha, fontes australianas referem que quando o primeiro ministro australiano e o presidente Indonésio se encontram em Bali no dia 27 de Abril, a resposta de Habibie à sugestão australiana de uma força internacional em Timor foi explosiva e categórica na absoluta rejeição de qualquer tipo de presença de forças militares estrangeiras em Timor. Greenlees and Garran, *Deliverance*, Op. cit. p.145.

Numa conferência de Imprensa em Nova Iorque em Abril de 1999, a propósito do acordo Ali Alatas afirmou aos jornalistas que: “throughout our discussions, UN peacekeeping forces have not been an issue that has been raised.” Por sua vez o embaixador Marker explicou a decisão de naquele momento a ONU não ter exigido a presença de uma força multinacional de *peacekeeping*. Na sua opinião: “We have not found it necessary under the present circumstances to send in a peacekeeping force, to parachute a whole lot of Blue Helmets down there. We don’t think the situation calls for that.” ONU, *United Nations, Press Release* SG/SM/6966, April 23, 1999.

chave no problema, nomeadamente os que compunham o *Core Group*¹⁰⁸⁸. Com efeito, o embaixador Marker refere que os negociadores das Nações Unidas sofreram grandes pressões nomeadamente dos EUA e da Austrália para que não insistissem excessivamente sobre o assunto da segurança.¹⁰⁸⁹ Por outro lado, como recorda Samuel Tamrat, alto funcionário da ONU que esteve muito próximo do processo negocial, naquele momento existia uma grande relutância das principais potências em financiar o desenvolvimento de uma força internacional de segurança em Timor.¹⁰⁹⁰ Embora não tivesse feito parte das negociações diplomáticas também Ian Martin¹⁰⁹¹ confessou que apesar de tudo continua a partilhar a mesma percepção dos negociadores. Ian Martin afirmou que: (...) no princípio de 1999 nenhuma pressão poderia ter convencido o Presidente Habibie a aceitar uma força internacional de manutenção de paz. Assim sendo, foi correcto correr o risco implícito nos Acordos em vez de perder a oportunidade da autodeterminação, que tinha estado vedada durante 24 anos e que podia não se manter aberta após Habibie.”¹⁰⁹²

Claro que ainda hoje se debate a questão de saber se naquela situação seria possível um melhor acordo. Mais uma vez estamos no campo do pós-factual e da interpretação numa lógica de *wishful thinking*. A verdade é que o acordo tinha vários aspectos criticáveis e que favoreciam a posição indonésia, mas não podemos esquecer que apesar da pressão exercida sobre a Indonésia, era ela que estava numa posição de abrir e fechar a porta. Ou seja, apesar da pressão recair sobre a Indonésia era ela que tinha a posição de vantagem negocial e a única capaz de dizer sim ou não às condições propostas. Com efeito, mesmo as análises mais serenas da Resistência timorense, como

¹⁰⁸⁸ Apesar da posição portuguesa ser aquela que estava mais convicta da necessidade de uma força militar internacional em Timor, a posição geral quer no Secretariado da ONU quer sobretudo no *Core Group* foi a de não antecipar nenhum cenário de peace-keeping até aos resultados do referendo e à implementação da fase III-B da UNAMET. Esta posição foi, em última análise, a que prevaleceu no Secretariado da ONU, e em todos os governos do Core Group que, apesar de equacionarem cenários de violência e de resistência ao planeado nos acordos de Maio e na UNAMET, nunca pensaram verdadeiramente que o pior cenário poderia acontecer.

¹⁰⁸⁹ MARKER, - *East Timor*, Op. cit. pp. 153-154.

¹⁰⁹⁰ TAMRAT, Samuel, “East Timor: The Path to Self-Determination,” in Chandra Lekha Sriram and Karin Wermester, eds. *From Promise to Practice: Strengthening UN Capacities for the Prevention of Violent Conflict*. Boulder: Lynne Reiner, 2003, pp. 211-212 e 225. No mesmo sentido Ian Martin, conta que os EUA não pressionaram Jacarta a aceitar as forças de manutenção da paz antes do acto de votação com receio que isso bloqueasse todo o processo. Martin assume mesmo que dificilmente, naquelas condições, fosse possível reforçar mais as disposições de segurança. MARTIN, Ian - *Autodeterminação em Timor Leste: as Nações Unidas, o Voto e a Intervenção Internacional*, Quetzal Editores, Lisboa, 2001, p.74.

¹⁰⁹¹ Ian Martin foi o chefe de missão da UNAMET em Timor. Foi secretário-geral da Amnistia Internacional de 1986 a 1992, e antes de chefiar a UNAMET ocupou vários postos da ONU sobre direitos humanos, no Haiti, no Ruanda e na Bósnia-Herzegovina.

¹⁰⁹² Ian Martin em testemunho oral a CVR. *Relatório CAVR*, Op. cit, Cap. 7, p. 37.

a de Ramos Horta, reconhecem que dificilmente Portugal e a ONU poderiam fazer melhor.

Na verdade, o grande ponto de crítica residia na manutenção de toda a capacidade de segurança ficar unicamente sobre a responsabilidade da Indonésia. Mas, mais uma vez, tem de se compreender que este era um ponto sensível e inegociável pela Indonésia. Ou seja, não podemos menosprezar o facto que o Estado indonésio detinha a soberania sobre o território e era implacavelmente contra qualquer intervenção estrangeira que beliscasse a sua soberania. Pelo lado português e pela ONU existia a esperança que, ainda assim, a presença da ONU mitigasse a violência e influenciasse as TNI a limitar o seu apoio às milícias. O que, embora não com o nível esperado, aconteceu.

Apesar de todas as críticas e lacunas, os acordos de 5 de Maio foram uma peça central no processo de autodeterminação de Timor.¹⁰⁹³ Desde logo, porque estes acordos definiam um mandato para que a ONU desempenhasse um papel decisivo na implementação do processo de consulta, qualquer que fosse o seu resultado. Isto significou que, independente do resultado final, a ONU teria sempre uma participação de controlo e monitorização importante no processo de transição em Timor-leste quer este fosse no sentido de uma autonomia alargada quer fosse no sentido da independência.

Todavia, como a própria ONU e os acordos reconheciam, isto só seria possível se a Indonésia conseguisse proporcionar um ambiente de estabilidade e segurança que possibilitasse uma eficaz implementação do acordo.¹⁰⁹⁴ Ou seja, para que o resultado do referendo fosse legítimo aos olhos dos timorenses e da comunidade internacional era essencial assegurar um processo pacífico, livre e justo da consulta popular. E isto só poderia acontecer num ambiente de segurança e de controlo da violência que seria da

¹⁰⁹³ Convém recordar que a missão da UNAMET mandatada pelo conselho de Segurança através da resolução 1236 de 7 de Maio e depois pela resolução 1246 não era uma missão de peacekeeping com forças armadas, mas antes uma missão técnico-política composta por oficiais eleitorais, conselheiros políticos, alguns oficiais de segurança da ONU, e por uma pequena força de Polícia Civil Internacional (CivPol).

¹⁰⁹⁴ Veja-se a secção G do *Agreement Regarding the Modalities for the Popular Consultation of the East Timorese Through a Direct Ballot*. Numa secção suplementar referente a segurança refere-se que: “A secure environment devoid of violence or of other forms of intimidation is a prerequisite for the holding of a free and fair ballot in East Timor. Responsibility to ensure such an environment as well as for the general maintenance of law and order rests with the appropriate Indonesian security authorities. The absolute neutrality of the TNI (Indonesian Armed Forces) and the Indonesian Police is essential in this regard.” Cf. *East Timor Popular Consultation Agreement Regarding Security*. Este ponto foi espelhado no artigo terceiro do acordo geral. Veja-se ONU, *Report of the Secretary-General to the United Nations Security Council A/53/951 S/1999/513*, 5/5/99; *Agreement between the Republic of Indonesia and the Portuguese Republic on the Question of East Timor*, 5 May 1999.

responsabilidade da Indonésia. Todavia, no terreno a assinatura deste acordo não teve o impacto desejado na diminuição da escalada de violência.

Com efeito, como Kofi Annan refere no seu relatório de 22 de Maio de 1999 a situação relativa à segurança no território de Timor permanecia “extremaly tense and volatil”,¹⁰⁹⁵ e era urgente a necessidade de uma reconciliação inter facções timorenses. Neste contexto, no dia 15 de Maio num encontro patrocinado pelo DEPLU reúnem-se em Bali representantes das facções pró-integração e pró-independência. Todavia, mais uma vez, apesar das boas intenções, e da aparente tranquilidade do encontro, a verdade é que na prática os resultados deste encontro provaram ser inconclusivos, sobretudo porque não conseguiram desenvolver as práticas e os meios que permitissem acabar com a onda de violência no território timorense.¹⁰⁹⁶

Por outro lado, em resposta aos insistentes pedidos de Portugal e da comunidade internacional para a libertação total de Xanana Gusmão o Governo indonésio no final de Maio reafirma a sua intenção de fazer com que a sua libertação estivesse ligada a uma solução global sobre Timor e não apenas a um meio de facilitar esta solução.¹⁰⁹⁷

6.2.2. A presença das Nações Unidas em Timor: a UNAMET

Apesar de inicialmente ter existido uma discussão entre Portugal e a Indonésia relativamente ao modo de auscultar os timorenses. Recorde-se que indonésia defendia a ideia de uma consulta indirecta, enquanto, naturalmente, Portugal insistia na consulta universal e directa: um homem um voto - este era, aliás, um dos argumento portugueses para considerar ilegal e ilegítima a pretensa consulta indirecta promovida artificialmente pela Indonésia em 1976. Contudo, nos acordos de 5 de Maio foram finalmente

¹⁰⁹⁵ *Report of the Secretary-General on the Question of East Timor of 22 May 1999* (S/1999/595).

¹⁰⁹⁶ No dia 18 de Maio o governo indonésio iniciou desenvolvimento de uma *task force* para a implementação da consulta popular em Timor e seria coordenada pelo Menkopolkam (Ministro Coordenador para os Assuntos Políticos e de Segurança), Feisal Tanjung. A sua função principal era a de server de plataforma de ligação institucional e política entre a UNAMET e o governo Indonésio. Para além desta *task force*, existia também um grupo de funcionários indonésios intitulado de *Tim Pengamanan* (equipa de pacificação) que tinha como função principal a implementação no terreno de tudo o que tinha sido acordado no âmbito dos acordos de 5 Maio e da UNAMET; existia ainda um grupo de trabalho interdepartamental sobre Timor do DEPLU (ministério dos estrangeiros). A equipa de pacificação era igualmente presidida por Feisal Tanjung, e incluía o Ministro dos Estrangeiros, do Interior, da Defesa, da Justiça e da Informação, bem como o Director da agência coordenadora dos Serviços de Inteligência do Estado (*Bakin*).

¹⁰⁹⁷ *Press Conference of the Minister for Foreign Affairs, Jakarta, 24/5/99.* citadom in LLOYD, Grayson J. - “The diplomacy on East Timor: Indonesia, the United Nations and the international community”, op. cit. p. 90.

expressos todos os detalhes da *consulta popular* para a Indonésia, *referendo* para Portugal e ONU.¹⁰⁹⁸ Este acordo histórico possibilitou o início da intervenção internacional em Timor-leste através de três missões que embora distintas se desenvolveram de forma interligada: a UNAMET, a INTERFET e a UNTAET.

Como vimos, os acordos de 5 de Maio estipulavam que as Nações Unidas tinham a responsabilidade de organização da consulta popular em Timor-leste. Deste modo, dois dias depois da assinatura do acordo, a 7 de Maio, o Conselho de Segurança adoptou a Resolução 1236. Nesta resolução o Conselho de Segurança “Welcomes further the intention of the Secretary-General to establish as soon as practicable a United Nations presence in East Timor, with a view to assisting in the implementation of these Agreements.”¹⁰⁹⁹ Deste modo, A Resolução (1236/99) acolheu a principal intenção do Secretário-Geral e de Portugal que era a de estabelecer, o mais rápido possível, uma presença das Nações Unidas em Timor-leste com vista à aplicação prática dos acordos, nomeadamente da consulta popular. Aqui, a resolução sublinha os dois objectivos definidos a implementar: consulta popular sobre a aceitação ou rejeição da autonomia a realizar no dia 8 de Agosto; e disponibilização de um conjunto de oficiais civis e de polícias internacionais para aconselharem a polícia indonésia na realização da consulta.¹¹⁰⁰

Posteriormente, e na sequência do envio de uma missão de averiguação do Secretariado da ONU a Timor-leste, Kofi Anan, no seu relatório de 22 de Maio, propõem o estabelecimento da UNAMET. Todavia, o Secretário-geral vai de forma hábil e discreta propor que, para além do contingente de oficiais civis e de polícias, também seria necessário e muito importante o envio de um pequeno numero de oficiais militares (*military liaison officers*) para fazerem a ligação entre a UNAMET, essencialmente civil, e as autoridades indonésias, essencialmente militares¹¹⁰¹.

A constituição da UNAMET para organizar e desenvolver todo o processo de votação e realização do referendo foi formalmente aprovada pelo Conselho de

¹⁰⁹⁸ A elite governamental e diplomática da indonésia insistia no termo de consulta popular e não em referendo. Isto aconteceu porque o Governo indonésio queria evitar o carácter jurídico-normativo derivado do direito internacional que o conceito de referendo obrigava. O Referendo, implicava a autodeterminação e a escolha soberana do povo de Timor-Leste, que, insistia a Indonésia, já ocorrera através da petição de integração apresentada em 1976 pelo governo provisório de Timor Leste e da Lei nº 7 de 1976, instituidora da integração de Timor Leste como 27ª Província da Indonésia.

¹⁰⁹⁹ ONU, S/RES/1236 (1999), 7 May 1999. cf. Anexo

¹¹⁰⁰ Ibidem .

¹¹⁰¹ ONU; *Question of East Timor: Report of the Secretary-General 22 May 1999*. S/1999/595. cf. Anexo

Segurança a 11 de Junho através da Resolução 1246/99, numa sessão formal tradicional, ou seja, fechada a debate e intervenções de não membros.¹¹⁰²

Comparativamente a outras missões anteriores da ONU, a United Nations Mission in East Timor (UNAMET) foi uma missão que se tornou operacional num ritmo bastante rápido. A missão foi composta por 240 funcionários internacionais, 270 policiais civis, 50 oficiais de ligação militar, 425 voluntários das Nações Unidas, e por 668 funcionários timorenses locais para a tradução e direcção para além de 3.600 timorenses que foram contratados por cinco dias para executar todo tipo de acções relacionadas com a realização prática do referendo.¹¹⁰³ O custo total da operação foi estimado em 52,5 milhões dólares, e foram financiados por contribuições dos Estados membros das Nações Unidas. Um terço da contribuição veio da Austrália e outras contribuições importantes vieram da Finlândia, do Japão, da Nova Zelândia, da Noruega e de Portugal.

O seu mandato fundamentava-se no seguinte: “To organize and conduct a popular consultation on the basis of a direct, secret and universal ballot, in order to ascertain whether the East Timorese people accept the proposed constitutional framework providing for a special autonomy for East Timor within the unitary Republic of Indonesia or reject the proposed special autonomy for East Timor, leading to East Timor’s separation from Indonesia, in accordance with the General Agreement and to enable the Secretary-General to discharge his responsibility under paragraph 3 of the Security Agreement.”¹¹⁰⁴

A resolução 1246 reconhece as dificuldades e atraso na implementação das medidas para a realização do Referendo. Deste modo, a ONU assume o atraso de três semanas relativamente ao calendário inicial para o início do processo de consulta e estabelece a UNAMET com um mandato até 31 de Agosto¹¹⁰⁵.

O Conselho de Segurança reuniu novamente no dia 31 de Julho para analisar a situação no terreno em Timor-leste e debruçar-se com mais pormenor sobre as recomendações do último relatório do Secretário-geral. Esta reunião do Conselho de Segurança coincidiu com o encontro DAR II realizada em Jacarta e que teve início no

¹¹⁰² Sem possibilidade de intervir no CS, a Missão diplomática Portuguesa fez saber nesse mesmo dia em comunicado à imprensa, a visão do Governo sobre o processo democrático de consulta para que as eleições pudessem ser consideradas livres e justas. Aqui, as preocupações relativas à segurança apareciam em primeiro lugar. Veja-se MONTEIRO, António - Op. cit, Negócios Estrangeiros . N.º1 Março de 2001, p. 15

¹¹⁰³ ONU, *UNAMET Fact Sheet* in http://www.un.org/peace/etimor99/Press_frame.html.

¹¹⁰⁴ ONU, Resolution 1246 (1999) S/RES/1246 (1999) 11 June 1999. cf. anexos.

¹¹⁰⁵ Ibidem.

dia 25 de Junho. Este encontro de 5 dias onde se tentava coordenar as negociações com representantes de todas as sensibilidades em Timor-leste foi histórico pois marcou a permissão de Ramos Horta para visitar a Indonésia e estar presente neste encontro.

Neste quadro, a resolução 1246 da ONU surge após o apelo conjunto feito pelo CNRT, as FALINTIL e as forças pró-integração de parar com os confrontos armados e de iniciar o desarmamento e a cooperação entre os timorenses no sentido de assegurar o restabelecimento da lei e ordem no território.

Ao mesmo tempo, em Nova Iorque, em meados de Julho, dá-se mais um encontro ao nível diplomático entre Portugal e a Indonésia. Este encontro corresponde ao início do processo de registo dos eleitores em Timor-leste.

No dia 28 de Julho, Kofi Anan anunciou que a data da consulta seria marcada até 30 de Agosto de 1999.¹¹⁰⁶ Uma semana depois, no dia 3 de Agosto, o Conselho de Segurança adopta a resolução 1257 aprovando deste modo o pedido do Secretário-geral para uma extensão do mandato da UNAMET até 30 de Setembro.¹¹⁰⁷

Cinco dias depois da aprovação pelo CS da resolução 1257, no dia 9 de Agosto, o Secretário-geral apresenta um novo relatório ao Conselho de Segurança onde coloca a questão fundamental relativa à organização do período pós referendo. Deste modo, Kofi Annan solicita que a missão da UNAMET continue após o período da consulta, nomeadamente até à uma fase de implementação dos resultados. Importante também é o facto de Kofi Annan reafirmar que, de acordo com os acordos de 5 de Maio, durante este período interino o Governo indonésio continuará a ser responsável pela manutenção da lei e ordem em Timor-leste.¹¹⁰⁸

No dia 12 de Agosto inicia-se nova ronda de negociações ao nível ministerial entre Portugal e a Indonésia. Estas conversações começaram pouco tempo antes do início oficial da campanha política em Timor-leste e centravam-se agora num novo ciclo, ou seja, no período pós-referendo. Deste modo, conseguido o referendo Portugal concentrou-se em conseguir a confiança da Indonésia para proceder a consolidação das medidas que permitissem que o processo não fosse possível de ser travado. Por outro lado, e simultaneamente, Portugal liderou em parceria com os líderes da resistência, Horta e Xanana, uma estratégia de conjugação de esforços na ONU, UE e EUA para

¹¹⁰⁶ ONU, *Letter dated 28 July 1999 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, S/1999/8830.

¹¹⁰⁷ ONU, *Resolution 1257 (1999) S/RES/1257 (1999)3 August*. cf anexos

¹¹⁰⁸ ONU, *Question of East Timor: Report of the Secretary-General 9 August 1999*. S/1999/862. cf. anexo.

que a pressão normativa e política à Indonésia não abrandasse. Neste período, Portugal encetou um insistente e meticuloso trabalho diplomático na ONU que, em estreita ligação com o activismo de Kofi Anan e do seu Secretariado, conseguiu produzir resultados importantes e decisivos para Timor. Com efeito, só a esta luz se pode compreender a interligação eficaz e inédita entre as intenções e declarações diplomático-normativas e a sua execução prática através de resoluções do Conselho de Segurança¹¹⁰⁹ com mandatos políticos claros, ainda que, nesta fase, muito aquém das pretensões portuguesas.

A partir de Agosto, a política externa portuguesa concentrou-se no objectivo fundamental de acompanhar de forma atenta e influente os desenvolvimentos da operação da UNAMET conducente ao referendo em Timor. Por outro lado, e de forma interligada, a diplomacia portuguesa aposta forte no jogo político-diplomático na ONU em Nova Iorque e procura influenciar o processo político internacional que, nesta fase, passava muito pelas discussões e decisões do Conselho de Segurança. Aqui, no centro diplomático internacional jogava-se muito do futuro de Timor. Portugal estava consciente da importância do que se decidisse em Nova Iorque neste período crítico iria afectar de forma decisiva a questão timorense. Deste modo, o activismo da diplomacia portuguesa na ONU teve uma acção decisiva no desenrolar dos acontecimentos no período crítico da implementação da UNAMET e da realização do referendo.

Terminado com sucesso o recenseamento em Timor, a ONU começava a pensar na elaboração de um novo projecto de resolução para assegurar a presença da ONU no período pós-eleitoral. Todavia, em contrapartida com as boas notícias relativas ao recenseamento de mais de 90% da população timorense elegível para votar no dia 30 de Agosto, avolumavam-se os sinais de provocações dos grupos integracionistas pró-indonésia. Portugal tinha informações que o ambiente de segurança em Timor agrava-se dia após dia.

¹¹⁰⁹ Isto sem prejuízo da opinião do embaixador António Monteiro que constata que o Conselho de Segurança age tradicionalmente de forma conservadora e “rotineira” quando não estão em causa interesses directos dos seus membros permanentes e, sobretudo, sempre tendo em conta os interesses dos Estados mais poderosos. Deste modo, no processo de decisão e definição da UNAMET, o Conselho de Segurança, apesar do activismo de Kofi Anan, sempre teve uma atitude relativamente proteccionista da Indonésia. Neste quadro António Monteiro caracteriza acção do CS como sendo “pouco transparente”; “acentuadamente conservadora”, ou ainda, “sem qualquer iniciativa inovadora”. Veja-se MONTEIRO - O Conselho de Segurança e a libertação de Timor”, in Op. cit. pp.18-20.

No dia 14 de Agosto, Fernando Neves¹¹¹⁰ e José Júlio Pereira Gomes¹¹¹¹, reúnem com o Governador de Timor, Abílio Soares, no seu palácio em Díli. Nesta reunião, o governador de Timor alertou os diplomatas portugueses para a iminência de “um desastre”. Abílio Soares, terá afirmado que era impotente para travar “a guerra que aí vem” e assumiu que não tinha qualquer poder sobre as questões de segurança, afirmado que: “Ninguém vai respeitar os acordos e as promessas que estão a ser feitos. Veremos se conseguimos diminuir os perigos, mas desconfio muito, porque tenho contactos com todas as partes (...) todos prometem muito, mas vão acontecendo entretanto incidentes (...) eu falo com todos, mas as coisas acontecem.”¹¹¹²

Ainda no mesmo dia, o Bispo Belo foi mais directo e confidenciou a Fernando Neves que: “Está tudo muito mau, sobretudo em todo o Oeste, de Suai para o Norte (...) Deveriam ter vindo com uma força armada!”¹¹¹³

No dia seguinte, Rui Lopes¹¹¹⁴, um timorense residente em Suai forneceu um conjunto de informações valiosas sobre os planos indonésios a uma delegação da Missão de Observação de Portugal em Timor Leste (MOPTL). Estas informações apontavam para um plano geral de desestabilização no território logo a seguir ao referendo, e foram coligidas num relatório elaborado pelo jovem diplomata Francisco Duarte. Rui Lopes chegou mesmo a informar que tinha sido convidado pelos militares indonésios para fazer parte dessas operações de guerrilha desastibilizadora.

¹¹¹⁰ Como vimos, Fernando Neves era o responsável no MNE pelo acompanhamento do processo timorense. Nesta viagem a Díli fez-se acompanhar de Ana Gomes.

¹¹¹¹ Pereira Gomes era o chefe da Missão de Observação de Portugal em Timor-leste, (MOPTL).

¹¹¹² RIBEIRO, Daniel - “A farsa de Jacarta”, in *Expresso*, 04 de Janeiro de 2003. Daniel Ribeiro esteve na altura do Referendo em Timor como de membro da MOPTL.

¹¹¹³ Estes receios foram ainda confirmados com outros actores importantes no terreno. Por exemplo numa reunião, a 14 de Agosto, com Fernando Neves, o comissário Alain Mills, chefe da polícia da UNAMET, afirmou peremptoriamente que as milícias só estavam activas devido ao apoio das forças armadas indonésias e sublinhou que estas estão “praticamente sempre presentes quando elas atacam”. Na mesma reunião onde também estavam Francesco Vendrell e Jamsheed Marker, o brigadeiro Resaq, chefe dos militares da UNAMET, foi claro ao afirmar: “Precisaria de 12 mil homens armados para o dia a seguir ao voto (...) estamos a falar com os comandantes das forças armadas indonésias para tentar trazê-los à razão, mas são pouco transparentes em tudo: no comando, nas operações (...) Acho que a transparência tem que ser imposta e, na minha opinião, só uma operação de paz armada conseguiria impô-la.” No dia seguinte, a 15 de Agosto, Fernando Neves teve uma reunião com dirigentes políticos das milícias. Aqui, o diplomata português prometeu-lhes apoio financeiro para os seus negócios se estes aceitassem pacificamente a vitória da independência. A resposta que obteve foi um “não” definitivo. Hermínio Costa e Silva que representava, João Tavares, líder das forças integracionistas, respondeu directa e frontalmente ao diplomata português da seguinte forma: “não aceitaremos a independência e que não quero morrer debaixo de uma árvore”. Citados em Ibidem.

¹¹¹⁴ Rui Lopes fora um ex-comando pró-indonésio que, nessa qualidade, tinha combatido as FALINTIL. Na época, era oficialmente militante do BRTT, partido integracionista dirigido por Francisco Lopes da Cruz, mas, na realidade, na altura do referendo colaborava secretamente com a resistência timorense.

Em Nova Iorque, Portugal insiste junto da Indonésia, do Secretariado, do *Core Group*, bem como do Conselho de Segurança da ONU, que a situação de segurança em Timor era grave e que as milícias e as TNI estavam a minar o processo eleitoral. Este ambiente de insegurança, juntamente com as informações sobre o plano de desestabilização pós eleitoral e os vestígios de intoxicação diplomática no seio do Conselho de Segurança da ONU sobre a imparcialidade da UNAMET, conduziram à necessidade de uma reacção portuguesa.

Neste quadro, no dia 18 de Agosto, o Ministro dos Negócios Estrangeiros português enviou uma carta ao Secretário Geral da ONU onde alerta para a instabilidade no terreno e sugere que os três signatários dos acordos de 5 de Maio se deslocassem a Díli para estarem presentes quando fossem anunciados os resultados do referendo. Kofi Anan, após efectuar consultas junto dos Estados interessados, teve de, diplomaticamente, declinar a sugestão do ministro Jaime Gama. Todavia, a carta do MNE português foi importante para alertar o Secretariado da ONU para a delicadeza do momento do anúncio dos resultados do referendo.¹¹¹⁵

Entretanto, a partir da segunda quinzena de Agosto, o plano de desestabilização começou a ser divulgado. Tim Johnston, correspondente da agência Reuters, deu uma cópia destes planos à MOPTL, a 21 de Agosto. Aí se antevia o que veio, em grande medida, a acontecer: a destruição de objectivos vitais e o assassinio de dirigentes da resistência no contexto de uma retirada de emergência do território timorense.

Com o aproximar da data da consulta, os incidentes violentos repetiam-se um pouco por todo o território. Sobretudo em Suai e Maliana de onde chegavam relatórios das delegações da MOPTL e da UNAMET cada vez mais alarmantes. Mesmo dentro do *staff* da UNAMET onde era natural uma grande resistência ao pessimismo, começou a ser assumida uma percepção pessimista dada a gravidade crescente da situação.¹¹¹⁶

Portugal esforçava-se por conjugar uma grande pressão internacional sobre a Indonésia de modo a que fosse impossível deitar tudo a perder com uma solução que claramente desrespeitasse os acordos de Maio. Deste modo, embora Fernando Neves tivesse partido de Timor bastante preocupado, a percepção oficial e racional dos agentes

¹¹¹⁵ MONTEIRO – “O Conselho de Segurança e a libertação de Timor”, in op. cit. pp. 20-21.

¹¹¹⁶ Apesar do contínuo agravamento da situação no terreno presenciado no terreno pelos diplomatas portugueses e mesmo pelos funcionários da missão da UNAMET e até do secretariado da ONU, nunca se previu, e sobretudo preveniu, o pior cenário. Na verdade, mesmo de um ponto de vista da diplomacia portuguesa e da UNAMET e do Secretariado da ONU que tinham consciência que a violência muito provavelmente iria acontecer durante e após o referendo, nunca previram que a violência fosse tão desastrosa como veio a acontecer.

e decisores diplomáticos portugueses era a de que a violência que certamente iria ocorrer seria limitada e serviria como arma de pressão internacional para que a Indonésia controlasse os danos num nível que permitisse não perder a face internacionalmente.

Todavia, vários actores que estavam no terreno não partilhavam essa visão. A começar pela Frente Interna da Resistência, por alguns membros da MOPTL¹¹¹⁷, e pelos próprios juizes da Comissão Eleitoral Independente da UNAMET que escreveram uma carta ao chefe da UNAMET, Ian Martin, no dia 20 de Agosto, onde assumiam que não existiam condições de segurança para a realização do referendo. Em Nova Iorque, no dia 23, o conhecimento desta carta, conta António Monteiro, foi “crucial”¹¹¹⁸. Viveu-se então um período de particular tensão e agitação político-diplomática. Foi neste momento que se equacionou se o referendo iria ou não avançar e em que condições e com que consequências. Em Portugal, o Presidente da República, Jorge Sampaio, o Primeiro Ministro António Guterres e o MNE Jaime Gama em articulação com os diplomatas portugueses e com os líderes da resistência, Xanana Gusmão e Ramos Horta, decidiram que era fundamental correr o risco, sob pena do processo ser definitivamente interrompido. Os decisores portugueses viveram provavelmente o momento mais crítico e tiveram de tomar a decisão mais difícil. Apesar de todos os riscos, tanto o Presidente da República, como o Primeiro-ministro assumiram a decisão de manter a data da realização do referendo

Também na ONU, em especial o seu Secretariado estavam igualmente convencidos que era necessário avançar com o referendo apesar dos riscos. Em última análise a responsabilidade relativa à avaliação de condições para a realização do referendo e à validação dos seus resultados cabia unicamente às Nações Unidas e especificamente ao seu Secretário-geral. Consequentemente Kofi Anan enviou no dia seguinte, 24 de Agosto, o seu Secretário-geral Adjunto para os assuntos políticos, Kieran Prendergast, ao Conselho de Segurança. Aqui, no quadro tradicional da consultas informais, Kieran Prendergast apresentou oralmente um relatório que fazia o ponto da situação sobre Timor onde descreveu a situação alarmante da segurança no

¹¹¹⁷ De onde se destacava Francisco Duarte, um dos três diplomatas da MOPTL.

¹¹¹⁸ Sobre o impacto e reacção do C S e da diplomacia portuguesa em Nova York a fonte principal, que seguiremos de perto, é o relato insubstituível de quem participou directamente nos acontecimentos. Veja-se MONTEIRO, António - “O Conselho de Segurança e a libertação de Timor”, in op. cit. aqui p. 21. Claro que também é uma versão oficial que, naturalmente, omite os aspectos menos públicos e mais desconhecidos como um telegrama secreto enviado a MOPTL, onde aparentemente Portugal estaria a trabalhar num cenário alternativo de resposta à falsificação do referendo. Veja-se RIBEIRO, Daniel - “A farsa de Jacarta”, in *Expresso*, 04 de Janeiro de 2003.

território e, referindo a carta da UNAMET, sublinhou o facto da Indonésia não estar a cumprir com as suas obrigações de controlar a segurança, decorrentes dos acordos de Maio, e de permitir um ambiente generalizado de intimidação e violência em Timor. A possibilidade de novo adiamento do referendo foi discutida, mas todos os membros do Conselho de Segurança a rejeitaram. Todavia, no terreno o ambiente de segurança era periclitante.

Em Díli, foi lançado uma alerta geral. A corroborar a visão da Comissão Eleitoral Independente também a Frente Interna da Resistência assumia que não existiam condições de segurança para realização a 30 de Agosto do referendo. Estávamos na última semana de Agosto a apenas a meia dúzia de dias da data do referendo. Não existem condições de segurança para realizar a votação, disseram as duas entidades, ao que os juízes da comissão eleitoral da UNAMET acrescentaram: “A Indonésia violou os acordos de Nova Iorque de 5 de Maio de 1999, por não ter cumprido as suas obrigações fundamentais sobre a segurança”¹¹¹⁹.

Em Jacarta, Xanana Gusmão e membros da UNAMET reuniram-se com diversos chefes das milícias e chamaram João Tavares e Eurico Guterres, *comandantes chefes* das Forças pró Integracionistas, para tentarem serenar os ânimos.

Entretanto, em Díli, Ian Martin garantiu que apesar do clima de insegurança e das ameaças o processo de consulta não iria parar. Três dias antes da consulta, e um dia depois de graves incidentes em Timor, no quartel general da UNAMET em DILI Ian Martin realizou um *briefing* sobre a situação onde informou que tinha reportado os incidentes ao Secretário Geral e fez questão de ler a declaração de Kofi Anan num esforço de clarificação e reforço da missão da UNAMET. Deste modo, em Díli para todos ouvirem Ian Martin repetiu vigorosamente as seguintes palavras de Kofi Anan:

"The Secretary-General is appalled by the widespread violence in Dili today, including the loss of lives. He demands that the Indonesian authorities take immediate steps to restore and maintain law and order. The Secretary-General again reminds the Indonesian authorities of their obligations under the 5 May 1999 arrangements. It is crucial that, even at this late stage, concrete and effective steps be taken by Indonesia to control the militias who, it is increasingly clear, are intent on disrupting the popular consultation. Those who are responsible for planning and carrying out these acts of violence and lawlessness must be arrested. The Secretary-General is determined that the United Nations should fulfil its responsibilities to the

¹¹¹⁹ RIBEIRO, Daniel - “A farsa de Jacarta”, in op.cit.

people of East Timor and should not be deterred by threats and intimidation from the lawlessness elements." ¹¹²⁰

Ian Martin sublinhou ainda que: "It is essential that the Indonesian police, (...) take action to arrest and remove weapons from those who continue to move about freely with them, to threaten, and as we have seen yesterday to kill." ¹¹²¹

Da sua casa prisional em Jacarta, Xanana Gusmão escreveu uma carta no mesmo sentido: na sua opinião "Adiar a consulta seria um erro – o povo quer votar" ¹¹²². Mas, perante o continuo aumento da insegurança, e depois das mortes do dia 26, Xanana começou a pedir uma força de *peace-keeping* para Timor.

De Nova Iorque, chega a MOPTL em Díli um surpreendente telegrama *secreto* assinado pelo representante permanente de Portugal na ONU, embaixador António Monteiro. Neste telegrama dava-se conta de um plano B de Portugal e do Secretariado da ONU onde se afirmava que Francesco Vendrell estava de acordo com a anulação dos resultados do referendo se a independência não vencesse. Se tal acontecesse existiria um plano diplomático que passaria pelo representante pessoal do SG para Timor, Jamsheed Marker, que falaria com o Secretário-Geral para que Kofi Annan providenciasse as diligências necessárias para influenciar o Conselho de Segurança e determinar a posição da ONU. ¹¹²³

Entre 24 e 27 de Agosto os diplomatas portugueses na ONU intensificam a sua acção de contágio normativo tentando alertar para a necessidade de medidas concretas e incisivas para minimizar o risco da situação em Díli. Esta acção teve algum sucesso pois no quadro das negociações sobre o projecto de resolução a aprovar no Conselho de Segurança para a UNAMET pós eleições Portugal tentou demonstrar que era necessário a ONU estar preparada para agir de forma mais activa, inclusive com uma força de paz internacional. No dia 26, o Conselho de Segurança voltou a reunir em sessão informal e novamente o Secretário Geral Adjunto para os assuntos políticos, Kieran Prendergast, avisado pela UNAMET e pela parceria Secretariado/Portugal, voltou a informar o Conselho de Segurança do quadro de grande instabilidade e de perigo iminente em Díli.

¹¹²⁰ *Briefing by the Special Representative of the Secretary-General, Mr. Ian Martin Friday, 27 August, 1999* in http://www.un.org/peace/etimor99/Press_frame.html. Apesar de ser a ONU e nomeadamente o seu Secretário Geral a definir se o processo de referendo iria continuar, quem no terreno teria a última palavra para decidir se existiam condições para continuar com a consulta na data definida era o responsável máximo da UNTAET. Ian Martin falou com Kofi Anan e a última palavra de Ian Martin, foi a de reiterar a decisão de Kofi Anan de prosseguir o processo de referendo.

¹¹²¹ *Briefing by the Special Representative of the Secretary-General, Mr. Ian Martin Friday, 27 August, 1999* in http://www.un.org/peace/etimor99/Press_frame.html.

¹¹²² *Agência Lusa*, Jacarta, 23-08-99.

¹¹²³ RIBEIRO, Daniel - "A farsa de Jacarta", in op.cit.

Aqui, claramente influenciado por Portugal, Prendergast sugeriu o envio de uma missão de observadores do Conselho de Segurança a Timor-leste. Todavia, o Conselho de Segurança da ONU não estava ainda preparado para esta ideia portuguesa e não avançou, preferindo adiar a decisão sobre este ponto e decidir proceder de acordo com o ritual habitual da diplomacia do Conselho de Segurança. Deste modo, no final da reunião a declaração à imprensa foi mais forte do que a anterior, depois seguiu-se a convocação do representante permanente da Indonésia ao qual foram transmitidas as preocupações do Conselho de Segurança e finalmente a declaração de apoio à realização do referendo na data definida, 30 de Agosto.

Em Timor, o ressurgimento da violência das milícias culmina no dia 26 com assaltos violentos em Díli e com a sede do CNRT a ser saqueada. O aumento da violência e do clima de intimidação que também começava a direccionar-se para os próprios funcionários da UNAMET, sustentaram a posição portuguesa da situação estar descontrolada e de ser necessário uma intervenção internacional em Timor para garantir a segurança e o sucesso da missão da ONU. A delegação diplomática portuguesa em Nova Iorque agiu insistentemente junto do Secretariado e dos diplomatas do *Core Goup* para que a ideia de uma força de paz internacional começasse a ser uma opção a equacionar rapidamente. Os EUA, mas sobretudo a Austrália começaram a ser convencidos que a violência em Díli poderia ser incontrolável e serem necessárias medidas mais incisivas.

No dia seguinte, 27 de Agosto, Portugal ignorando o combinado tacitamente nos acordos de 5 de Maio, pediu para intervir na sessão formal que iria aprovar a nova resolução sobre a UNAMET. Aqui, mais uma vez, o embaixador António Monteiro venceu a posição portuguesa ao chamar a atenção para o clima de violência e insegurança em Timor sublinhando com veemência que a Indonésia não poderia deixar de ser responsabilizada pelo incumprimento do acordado em Maio, nomeadamente sobre a necessidade de manter um clima isento de violência e intimidação para a realização da consulta popular.

Após a intervenção portuguesa discursaram ainda a Indonésia, a Austrália, a Nova Zelândia e a Presidência da União Europeia, representada pela Finlândia. Aqui, a Indonésia manteve a sua versão oficial de que tudo estava sob controlo e o que existiam eram diferendos entre facções timorenses. Todavia, os discursos da Austrália, da Nova Zelândia e da União Europeia, apesar de não terem a veemência portuguesa, consideravam, ainda assim, que a situação comportava sinais preocupantes. Finalmente,

o Conselho de Segurança da ONU, na sua reunião formal nº 4038, autorizou, por unanimidade, através da resolução 1262, a solicitação do Secretário-geral de estender o prazo do mandato da UNAMET até ao fim de Novembro, tendo ainda, e mais uma vez, enfatizado a responsabilidade da Indonésia na manutenção da paz, ordem, e segurança em Timor Leste nesta fase interina crítica.¹¹²⁴

Depois da aprovação da resolução 1262, e perante a ausência de Kofi Anan, o embaixador António Monteiro falou com a Vice Secretária-geral Louise Fréchette e com o Secretário-geral Adjunto Kieran Prendergast com o intuito de reforçar a posição portuguesa. Estávamos a três dias do referendo e Portugal queria pressionar a Indonésia no sentido de esta controlar a situação de segurança para que a votação decorresse de forma livre e sem intimidações. A ideia da diplomacia portuguesa era a de que as Nações Unidas deveriam manter em aberto a avaliação final sobre as condições de segurança para realizar o referendo até ao último momento de modo a demonstrarem à Indonésia a sua obrigação e responsabilidade de proporcionar as condições de segurança necessárias para a realização da consulta eleitoral.¹¹²⁵ O Secretariado da ONU, como habitualmente, concordou com os argumentos da ideia portuguesa de “*manter a situação em avaliação permanente*”¹¹²⁶ até a efectivação do referendo. Conseguido o apoio do Secretariado, António Monteiro solicitou de seguida um encontro com o Presidente do Conselho de Segurança, o embaixador Martin Andjaba da Namíbia. Neste encontro o embaixador português fez saber ao Presidente do Conselho de Segurança que obtivera o acordo do Secretariado de *manter a situação em avaliação permanente* e, em conformidade, formulou o pedido de deixar em aberto a eventualidade de uma convocação de emergência do Conselho de Segurança caso as circunstâncias assim o exigissem. Em resposta, o Presidente do Conselho de Segurança afirmou que esperava que tudo corresse normalmente, mas que se tal não acontecesse estaria pronto para convocar o Conselho de Segurança.¹¹²⁷

¹¹²⁴ ONU, Resolution 1262, S/RES/1262 (1999) 27 August 1999. cf. anexo

¹¹²⁵ MONTEIRO, António - “Conselho de segurança e a libertação de Timor-leste”, in op. cit, p.23.

¹¹²⁶ Ibidem. Esta posição corrobora de algum modo o plano B da diplomacia portuguesa em Nova York contido no telegrama secreto citado e enviado a MOPTL .

¹¹²⁷ Ibidem, p. 24. Importa lembrar que as presidências do CS são mensais e rotativas, esta convocação de emergência não seria provavelmente convocada em Agosto, mas sim em Setembro como de facto veio a acontecer. De qualquer modo, a predisposição e o acordo deste Presidente do CS também deve ter contado para convencer o seguinte, o embaixador da Holanda. Resta ainda sublinhar que Martin Andjaba foi o chefe da Missão diplomática do CS à Indonésia em Setembro e que teve um comportamento impecável nesta missão e relatório do CS.

Em Jacarta, nas vésperas da consulta popular o Presidente indonésio Habibie dirigiu-se à nação numa comunicação oficial pela televisão. No seu discurso Habibie sublinhou os benefícios da unidade nacional e o empenhamento do governo indonésio no sentido de encontrar uma solução para Timor-leste. O Presidente indonésio não se esqueceu de pedir aos timorenses que se decidissem pelo caminho certo. Este caminho seria o de reconhecer e continuar o esforço levada a cabo pela Indonésia no investimento do desenvolvimento de Timor-leste. Deste modo, Habibie salienta que o caminho certo é o de prosseguir no caminho traçado de desenvolver Timor, caminho que deveria ser continuado e não interrompido.¹¹²⁸

O dia 30 de Agosto amanheceu com imagens memoráveis, milhares de pessoas faziam fila para votar desde as primeiras horas da manhã. De uma forma simultaneamente exemplar e espectacular 99% dos eleitores registados participam no referendo pacífica e ordeiramente. Com o objectivo de manter os padrões de voto por regiões secreto, todas as caixas de voto foram misturadas antes da contagem final. Isto significou que o resultado final de 78,5% de votos que rejeitaram a autonomia e assim optaram pela independência é um resultado nacional e os números da votação por região nunca foram conhecidos.

No dia 4 de Setembro, os resultados foram anunciados oficialmente. Os timorenses de uma forma indiscutível votaram a favor da independência, 78,5% (344.580) contra 21,5 % (94.388) que votaram a favor da autonomia especial integrada na Indonésia. Em Portugal o resultado a favor da independência foi de uns esmagadores 97%.

Existiram acusações por parte dos grupos pró-autonomia de que aconteceram desvios à legalidade da votação e um forte conluio entre os oficiais da UNAMET e os timorenses que compunham a organização que integrava os grupos pró-independência, o CNRT. Estas acusações nunca tiveram nenhum fundamento factual que as apoiasse, contrariamente ao que aconteceu com os grupos pró-autonomia que por várias vezes tentaram desafiar as regras da UNAMET. Na verdade, na hipótese de existirem dúvidas sobre os resultados do referendo elas devem recair sobre o lado pró autonomia e sobre se, de facto, os 21,5% de votos a favor da autonomia reflectem de forma verdadeira a sua base de apoio.

¹¹²⁸ Pidato Radio dan Televisi Presiden Republik Indonesia Dalam Rangka Menyongsong Pelaksanaan Penentuan Pendapat Rakyat Timor Timur Pada Tanggal (Rádio e Televisão Discurso do Presidente da República da Indonésia no contexto da aplicação à determinação da Consulta Popular de Timor-Leste em 30 de Agosto de 1999,) Jacarta, 1999/08/29.

No final do dia, e apesar de todas as dificuldades a UNAMET conseguiu realizar o referendo. Claro que este suceso relativo não eliminou as fragilidades da missão e muitos ainda hoje não se cansam de apontar as suas insuficiências. A verdade é que a UNAMET avançou com uma forte componente política mas sem o indispensável suporte militar e de segurança. A UNAMET ficou sob os auspícios do Departamento de Assuntos Políticos (DPA) do Secretariado da ONU e foi chefiada de forma exemplar por Ian Martin.¹¹²⁹ O DPA, por sua vez, foi aconselhado pelo Department of Peace Keeping Operations (DPKO) e pelo *Core Group* que era constituído pelos Estados Unidos da América, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e Japão. Todos estes actores, com a relevante excepção de grande parte do Secretariado, perceberam a situação de uma forma relativamente optimista e confiaram demasiado nas versões oficiais indonésias e assumiram uma clara atitude de: *tudo vai correr pelo melhor*. Contudo, Geoffrey Robinson reputado historiador do sudeste asiático e na altura oficial da UNAMET afirmou que: “it was immediately apparent (to UNAMET staff) that the conditions did not exist for a free and fair ballot.”¹¹³⁰

Com efeito, as preocupações relativas à ausência de condições de segurança em Timor era tão preocupante que os próprios funcionários da UNAMET advertiram várias vezes as Nações Unidas que não existiam condições para prosseguir os objectivos da missão. Estas preocupações e advertências tiveram algum eco no seio da ONU e causaram vários adiamentos ao calendário proposto inicialmente. Todavia, tanto Portugal como o Secretariado Geral da ONU, o Conselho de Segurança e o *Core Group* tiveram a percepção de que era impossível continuar com sucessivos adiamentos da data do referendo pois isso poria em causa a janela de oportunidade que se tinha aberto e provavelmente significaria o cancelamento do referendo.¹¹³¹

Deste modo, convém sublinhar que mesmo os líderes timorenses pró-independência insistiram na realização do referendo. Convém também referir o importante papel que o Secretário-geral desempenhou neste momento. Mais uma vez

¹¹²⁹ Ian Martin foi secretário-geral da Amnistia Internacional de 1986 a 1992. Antes de chefiar a UNAMET, ocupou vários postos da ONU sobre direitos humanos, no Haiti, no Ruanda e na Bósnia-Herzegovina. Teve um papel importante que é contado na primeira pessoa em MARTIN, Ian - *Autodeterminação em Timor Leste: as Nações Unidas, o Voto e a Intervenção Internacional*, Quetzal Editores, Lisboa, 2001.

¹¹³⁰ ROBINSON, Geoffrey - “With UNAMET in East Timor: A historian personal view.” in TANTER et al (eds.) – *Bitter Flowers, Sweet Flowers*. pp. 55-72.

¹¹³¹ Esta ideia é confirmada por Tamrat que afirma que os membros do conselho de Segurança e os estados chave na questão timorense “were also eager not to give the impression that the campaign of violence was threatening to derail the process.” TAMRAT, Samuel -, “East Timor: Path to Self-Determination,” in op. cit. p. 213.

com grande empreendedorismo político, Kofi Annan, que em última análise era o decisor que tinha o poder de interromper o processo, assumiu o risco de prosseguir com o processo dando assim um sinal de forte empenhamento da ONU na questão timorense.¹¹³²

Neste sentido, apesar das dificuldades e dos adiamentos provocados pela violência das milícias desde o início até ao fim do processo da consulta popular, a UNAMET conseguiu registar com sucesso a grande maioria dos timorenses elegíveis para votar. Deste modo, depois de vários adiamentos a UNAMET conseguiu finalmente realizar a consulta popular de forma globalmente livre e justa e com isso permitiu abrir um novo capítulo da história de Timor. Mas não foi fácil, e não sem muitos custos, como veremos adiante.

6.3. A mudança acontece: do pós-referendo à *invenção* de Timor.

6.3.1. Ligações perigosas das milícias/TNI: objectivos e resultados

Apesar da versão oficial indonésia, que sempre afirmou que não existia uma ligação directa e oficial entre as Forças Armadas indonésias e as milícias, a verdade é que as forças de segurança e defesa indonésias não tiveram intenções de impor a lei e a ordem em Timor durante todo o período de intervenção internacional da ONU. Evidente foi também a particular capacidade que as TNI tiveram de controlar os ritmos da violência e a gestão política da ordem e segurança em Timor neste período.¹¹³³ As

¹¹³² Convém recordar que Kofi Anan originalmente tinha uma carta para o Presidente Habibie onde enunciava os princípios de não intervenção, isenção e controlo da segurança por parte das autoridades indonésias e que no seguimento da recusa do Ministro Alatas em aceitar a carta, Kofi Anan submeteu estes princípios num memorando a ambas as partes da negociação. Deste modo, o Secretário-geral da ONU evidenciava estar tão preocupado com a situação de segurança que submeteu aos signatários um memorando onde ele definiu um conjunto de critérios através dos quais ele decidiria se as condições de segurança eram ou não aceitáveis para a UNAMET. Estes critérios incluíam uma proibição imediata de comícios onde estivessem grupos armados, a prisão imediata e julgamento dos incitadores a ameaças e violência, a redistribuição das forças militares indonésias. Finalmente Kofi Anan deixou claro que iria parar o processo se achasse que esses critérios não estavam a ser atendidos.

¹¹³³ A partir do dia 4 de Setembro as forças armadas indonésias (TNI), relegando as autoridades policiais e civis para um plano secundário, assumem o comando directo sobre todas as operações de segurança em Timor. O novo modelo de segurança foi formalizado através de uma estrutura de comando denominada “*Ko-ops Nusra*” (*Komando Operasi TNI Nusa Tenggara*). Esta operação esteve sob comando do General Damiri. A segunda fase do controlo militar indonésio em Timor começou no dia 7 de Setembro quando, logo no início do dia, a Lei marcial foi formalmente declarada em Timor. A partir daqui, e até finais de Setembro quando a lei marcial foi levantada, todas as operações militares, policiais e civis estavam

milícias foram instruídas pelos militares indonésios para não matar nenhum estrangeiro durante o processo de preparação do referendo e mesmo durante a violência no pós-referendo a carnificina foi interrompida durante um dia para permitir a visita a Díli da Missão das Nações Unidas.

O resultado desastroso da violência das milícias foi que no espaço sensivelmente de duas semanas a maioria das infra-estruturas de Timor-leste ficou destruída e metade da população timorense foi obrigada a deslocar-se dos seus lares. Cerca de 250 mil timorenses foram arrebanhados pelas milícias e pelos seus apoiantes das TNI para Timor Ocidental. Este deslocamento forçado da população timorense causou graves problemas no seu posterior repatriamento e muitos timorenses desapareceram ou foram mortos.

De acordo com o relatório publicado pela ONU em Janeiro de 2000 intitulado *International Commission of Inquiry in East Timor*¹¹³⁴ existiu uma clara cumplicidade entre as TNI e as milícias. Este relatório concluiu que a violência pós-referendo significou a destruição de 60 a 80% da propriedade tanto pública como privada. A interrupção de 70% do funcionamento dos serviços de saúde, a destruição de instituições de educação e a deslocação de grande parte da população timorense, que como sublinhamos, foram recolocados à força em Timor Ocidental. O relatório também afirma que a violência das milícias tinha como objectivo criar a ilusão de uma guerra civil entre facções timorenses.

Em Abril de 2001 outro relatório da ONU foi publicado. Este relatório foi organizado por James Dunn e nele se afirma que as forças militares especiais KOPASSOS tinham um plano secreto de espalhar a violência e o caos em Timor desde Julho de 1999. A operação tinha um nome de código Wiradharma, embora muitas vezes ela seja designada por Operasi Sapu Jagad. Este relatório é corroborado pelo relatório indonésio realizado pela Comissão Nacional de Direitos Humanos indonésia e conhecido como o relatório KPP HAM.¹¹³⁵ Neste relatório indonésio afirma-se que era

formalmente sob o comando do General Kiki Syahnakri, que reportava ao General Wiranto e, em teoria, ao Presidente Habibie, o Comandante Supremo das forças armadas indonésias.

¹¹³⁴ Esta comissão foi estabelecida de acordo com a UN Human Rights Commission Resolution 1999/S-4/1, September 27, 1999, e endossada pela decisão do Economic and Social Council de 1999/293, November 15, 1999. A comissão foi mandatada para “gather and compile systematically information on possible violations of human rights and acts which might constitute breaches of international humanitarian law committed in East Timor since January 1999.” United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, *Report of the International Commission of Inquiry on East Timor to the Secretary-General*, January 2000.

¹¹³⁵ Relatório KPP HAM, Jakarta, 16 August 2000.

inconcebível que o General Wiranto não estivesse a par da “massive operation mounted by subordinated generals.”¹¹³⁶ Em 2003 outro relatório ligado a ONU e dirigido por Geoffrey Robinson mostra claramente os planos, os meios e as formas de condução das TNI sobre as milícias na explosão de violência em 1999.¹¹³⁷

Todavia, a versão oficial da elite Indonésia remetia sempre para a construção ilusória de um conflito civil em Timor-leste que tinha sido exacerbado por factores exteriores às Forças Armadas e ao Governo indonésio. O General Wiranto afirmou numa audição parlamentar em Jakarta que a violência ocorrida em Timor nunca teria acontecido se o referendo fosse conduzido de forma equitativa e justa pela UNAMET. Na sua opinião, foi este factor externo, a UNAMET, que criou uma tal onda de violência que as TNI não conseguiram ter capacidade de controlar. Nas suas palavras: We planned an internal security strategy to ensure the referendum went smoothly. We deployed troops and police in order to anticipate acts of brutality. But the acts of brutality that occurred had a very high intensity beyond our predictions”.¹¹³⁸

Na mesma linha de raciocínio o Embaixador da Indonésia nas Nações Unidas, Makarim Wibisono, afirmou que os incidentes de violência pós referendo tinham sido originados pela falta de imparcialidade da UNAMET. Nas suas palavras: “In the period before as well as following the popular consultation, some east Timorese had expressed their disappointment, anxiety and even misgivings with the lack of impartiality and objectivity of some United Nations personnel in undertaking their duty in east Timor (...) The Indonesian government is doing its utmost to bring the situation under control. However, this requires the need for self-restraint of both sides.”¹¹³⁹

Todo o Governo indonésio a começar pelo próprio Presidente Habibie insistiam nesta tese. E mesmo os posteriores governos indonésios continuaram a confirmá-la agora com a novidade de que para além do factor exógeno da UNTAET também o factor australiano, com as suas alegadas operações secretas, tiveram uma influência decisiva no desencadear na onda de violência em Timor neste período. Juwono Sudarsono, o ministro da Defesa do governo liderado pelo Presidente Indonésio Wahid, acusou publicamente a Austrália de se ter envolvido em operações militares e de

¹¹³⁶ James Dunn - *Executive Summary Crimes Against Humanity in Timor*

¹¹³⁷ ROBINSON, Geoffrey - *East Timor 1999 Crimes against Humanity: A Report Commissioned By The United Nations Office Of The High Commissioner For Human Rights (OHCHR)*. UCLA, 2003.

¹¹³⁸ “Indonesia’s Wiranto Slams Australia over Timor” in CNN News 1 March 2000.

¹¹³⁹ Indonesian Ambassador Addresses UN Security Council
www.cnn.com/transcripts/9909/11/bn.01.html, 11 September 1999.

inteligência secretas anteriores à consulta popular em Timor Leste.¹¹⁴⁰ Estas alegações foram repetidas pelo General Wiranto em várias audições parlamentares.¹¹⁴¹

Estas afirmações vêm confirmar duas ideias base relativas à percepção da situação de Timor por parte da elite indonésia. A primeira, diz respeito à convicção de que a perda de Timor foi originada por influências externas, quer da ONU, quer da Austrália, e não pela legítima aspiração de auto-determinação do povo timorense. A segunda, diz respeito à tentativa de justificar a violência ocorrida em Timor como um conflito civil entre facções timorenses que nunca se entenderiam sem a imposição hegemónica benigna de um poder superior, neste caso de um poder indonésio.

Esta ideia tinha aliás um longo lastro histórico derivado da própria concepção da necessidade de centralização javanesa na construção do Estado Indonésio. Na realidade, desde a invasão de Timor que a Indonésia alimentou a percepção de que os timorenses sem o poder indonésio rapidamente entrariam em conflito entre si provocando uma guerra civil insanável. Claro que esta visão assentava numa clara *misperception* sobre a realidade identitária timorense e sobre o que realmente se passou antes, durante, e após o dia 30 de Agosto.

Deste modo, e perante estes factos a primeira questão a colocar é: porque razão as milícias desenvolveram uma política de violência tão catastrófica sobre a população de Timor-leste?

Todas as respostas desaguam em dois factores predominantes. O primeiro diz respeito ao objectivo de conseguir através do medo e da intimidação levar a população a aceitar o domínio indonésio e a continuação da soberania da Indonésia em Timor. O segundo diz respeito ao objectivo de lançar o caos para sabotar e invalidar a missão da UNTAET e, deste modo, bloquear todo o processo de autodeterminação.

Existiam depois factores emocionais de vingança e de frustração, bem como factores ligados às tradicionais dificuldades de manter o Estado unitário indonésio. Neste caso, Timor seria um exemplo para outras regiões que punham em causa a soberania indonésia e o seu estatuto de Estado unitário. A confirmar esta ideia estão, por exemplo, as declarações do Bispo Belo que conta que no pico do período de violência e

¹¹⁴⁰ “Jakarta Minister Accuses Australia of Covert Ops” in *The Straits Times*, 22 February 2000, p. 24.

¹¹⁴¹ “Indonesia’s Wiranto Slams Australia over Timor” in CNN News op. Cit.

destruição em Timor a policia indonésia lhe disse que estas acções tinham como objectivo *dar uma lição* aos timorenses.¹¹⁴²

Por sua vez, o especialista em assuntos indonésios, Donald Emmerson, sublinha que a onda de violência pós referendo serviu fundamentalmente para criar obstáculos ao sucesso da UNAMET e da autodeterminação do povo timorense. Na sua opinião, “The aim of the violence may have been to render the result of the vote null-and-void by assuring that it could not be implemented – or, failing that, to cripple the newborn nation by killing its prospective leaders, or forcing them to flee, while torching and looting the physical assets such leaders would need to make independence work”¹¹⁴³.

Relativamente a justificação sobre a estratégia das TNI em patrocinar¹¹⁴⁴ as milícias na condução da violência, Robinson concluiu que “the TNI’s reasons for supporting the militia were in one sense rather simple: they wished to terrorise the population in to accepting continued Indonesian rule, while distancing themselves from any responsibility for the violence.”¹¹⁴⁵

Ainda que sempre relacionados com os dois factores mencionados, existem ainda outras explicações para a onda de violência pós referendo. Por exemplo James Dunn no seu relatório avança com a ideia que os militares indonésios que planearam a estratégia do caos e desordem em Timor, acreditavam que o clima de anarquia e violência seriam um motivo para persuadir a assembleia consultiva da indonésia (MPR) a não reconhecer os resultados do referendo.¹¹⁴⁶

Contudo, no final do dia, e de certa forma em abono da elite governamental indonésia, podemos dizer que apesar destes terríveis acontecimentos a Indonésia se resignou a aceitar o resultado do referendo. Deste modo, no dia 19 de Outubro de 1999 através de um voto unânime o parlamento indonésio (MPR) reconheceu formalmente os resultados do referendo e as suas consequências políticas. Em Março de 2000 o Presidente Wahid visitou Timor-leste, pediu desculpas pelos atropelos humanitários das

¹¹⁴² Ximenes Belo citado em KOHEN, Arnold S. - “The Catholic Church and The Independence of East Timor”, in TANTER et al. p. 44.

¹¹⁴³ EMMERSON, D. - “Violence and Voting: Indonesia and east Timor in 1999”, in Emmerson (Ed.) - *Indonesia Beyond Suharto*, p. 357.

¹¹⁴⁴ Ao longo do trabalho adoptamos esta designação abrangente para caracterizar o papel das TNI. Todavia, como bem explicitam os vários relatórios citados, as TNI foram responsáveis pelo recrutamento das milícias, pelo seu treino, pelo seu financiamento, organização operacional, suporte político, e suporte material, designadamente através de armamento.

¹¹⁴⁵ ROBINSON, Geoffrey - “With UNAMET in East Timor: A historian personal view.” in op. cit. p. 57.

¹¹⁴⁶ DUNN, James - *Executive Summary Crimes Against Humanity in Timor*. Op. cit. p.16.

autoridades indonésias e estabeleceu relações bilaterais com Timor.¹¹⁴⁷ Posteriormente, a Presidente Megawarti reforçou esta posição ao reconhecer oficialmente a integridade territorial de Timor.

Claro que apesar de tudo isto duas questões ainda permanecem pertinentes. A primeira é: mas afinal porque razão a estratégia da violência das TNI/milícias de abortar o processo da UNAMET não foi conseguida? A segunda é: quais as razões que levaram que a UNAMET prosseguisse, mesmo sabendo que não tinha assegurado um ambiente de segurança?

A primeira questão pode ser respondida de uma forma relativamente simples como faz Donald Emmerson quando refere que um alto funcionário das Nações Unidas lhe confidenciou que se fossem mortos dois funcionários das Nações Unidas em Timor-leste a UNAMET não teria continuado.¹¹⁴⁸ Todavia, numa visão mais global e compreensiva podemos dizer que a estratégia da violência tinha por base uma ideia preconcebida da elite indonésia, segundo a qual, apenas uma minoria dos timorenses queria a independência da Indonésia. Deste modo, as elites continuistas indonésias sempre acreditaram que através de uma campanha de *socialização intimidatória* facilmente a opção da autonomia e da continuação da ligação à Indonésia sairia vencedora da consulta popular. Ora, o que aconteceu foi precisamente o contrário, uma larga maioria de timorenses a clamar pela independência, o que originou naturais sentimentos de frustração e vingança nestas elites continuistas indonésias. Neste quadro, o plano B das forças *continuistas* baseava-se no aproveitamento desta insatisfação para provocar o caos e demonstrar, através da força, que dificilmente um território se desligaria da Indonésia sem grandes prejuízos.

Contudo, o grande objectivo da estratégia dos *continuistas* era o de provocar uma reacção das FALINTIL e das forças pró-independência e, deste modo, iniciar uma guerra civil em Timor que provasse a necessidade da imposição do poder indonésio e acabasse com a ilusão independentista. Mais uma vez, aconteceu precisamente o contrário e as forças pró-independência souberam conter a sua indignação e não partir para um conflito civil. Com esta estratégia de contenção souberam, por um lado, dar uma imagem de maturidade e controlo e, por outro lado, conseguiram comprovar à

¹¹⁴⁷ No cemitério de Santa Cruz e defronte de campos de soldados indonésios Wahid afirmou: “I would like to apologize for the sins that have happens in the past, to the victims or the families of Santa Cruz and those friends who buried in the military cemetery. This are the victims of circumstances that we didn’t want”. “Gus Dur’s Timor Visit”, in *The Straits Times*, 6 March 2000.

¹¹⁴⁸ EMMERSON, D. - “Violence and Voting: Indonesia and east Timor in 1999”, in EMMERSON - (ed.) - *Indonesia Beyond Suharto*, Op. cit. p.121

Comunidade Internacional a realidade da brutalidade e violência de que eram vítimas às mãos das autoridades indonésias.

Quanto à segunda questão, podemos dizer que, apesar das fragilidades nas condições de segurança em Timor, a ONU e os actores-chave, incluindo a resistência timorense, apostaram no desenvolvimento da UNTAET devido a várias e interligadas razões.

Em primeiro lugar, porque a inesperada e inédita proposta do Presidente Habibie de proporcionar uma consulta popular abria uma janela de oportunidade histórica que era indispensável aproveitar sobre o risco de à sua presidência transitória se seguir a eleição de Wahid ou de Megawhrti que não tinham nem garantiam necessariamente a mesma posição de Habibie. Em segundo lugar, o ambiente político e social indonésio com a *reformasi* e a consequente crítica e negação das práticas políticas da Nova Ordem originou uma crescente impopularidade das TNI, o que transmitiu uma percepção à comunidade internacional que as autoridades civis da Indonésia tinham, de alguma forma, uma ascensão política sobre as TNI e as controlavam. Em terceiro lugar, as potências que poderiam pressionar a Indonésia a cumprir escrupulosamente o acordado em 5 de Maio ou não tinham interesse em hostilizar a Indonésia - como era o caso da Austrália - ou estavam bastante absorvidos com a campanha da NATO no Kosovo - como era o caso da União Europeia e dos Estados Unidos. O que, se de um ponto de vista prático e de recursos implicava alguma reserva para uma acção em Timor, não invalida que, de um ponto de vista político, a operação no Kosovo não tenha sido, em última análise, importante para Timor. Em primeiro, porque condicionou a ingerência humanitária em Timor com um forte mandato do CS da ONU. Depois, porque Portugal também jogou a sua participação no Kosovo como fonte de pressão para a intervenção em Timor.¹¹⁴⁹ *Last but not the least*, a Indonésia nunca aceitaria que a consulta popular fosse acompanhada de uma força de *peacekeeping*. Como vimos a Indonésia nunca assinaria um acordo na ONU que limitasse a sua soberania e aqui estava acompanhada pela China e pela Rússia no Conselho de Segurança.¹¹⁵⁰

¹¹⁴⁹ No dia 8 Abril de 1999 em Debate parlamentar sobre a situação no Kosovo, na Assembleia da Republica, o primeiro ministro António Guterres justifica o envolvimento de Portugal nas acções bélicas afirmando que “não podemos exigir a solidariedade dos outros para connosco e negar essa solidariedade quando outros de nós necessitam”. Sobre Timor afirma que: “agora temos autoridade para exigir uma intervenção da ONU no território”. Diário da Assembleia da Republica, Lisboa: AR, 8 Abril de 1999. O que veio a acontecer no início de Setembro, no período crítico pós-referendo.

¹¹⁵⁰ Estas duas *potências permanentes* no CS têm uma posição tradicional de votar contra as intervenções internacionais da ONU que interfiram com o direito tradicional da soberania dos Estados. Esta posição é compreensível pois ambos os estados receiam que com o argumento de defesa dos Direitos Humanos eles

6.3.2. O impacto do referendo

O resultado esmagador em favor da independência provou a tese da política externa portuguesa e a da resistência timorense e confirmou as suposições mais optimistas de grande parte da comunidade internacional, com as redes de advogados da causa timorense à cabeça. Como enfatizou o Presidente da República Portuguesa, Jorge Sampaio, a partir de agora “nada nem ninguém conseguirá negar o direito inalienável da auto determinação aos Timorenses (...) para Portugal este é um momento inesquecível. A democracia portuguesa soube cumprir o seu dever e assegurar o exercício, livre e democrático, do direito de autodeterminação do povo irmão de Timor Leste.”¹¹⁵¹ Também para o Primeiro-ministro português, o resultado do referendo inaugura um novo ciclo na legitimidade normativa da causa timorense, para António Guterres, “a partir desta consulta há uma nova legitimidade, há uma legitimidade democrática do povo de Timor Leste.”¹¹⁵²

Contrariamente, estes resultados vieram negar a visão oficial da Indonésia. Com efeito, nos meses anteriores à consulta, o Governo indonésio tinha uma percepção contrária e acreditava que a sua posição integracionista iria prevalecer no dia 30 de Agosto. Na verdade, todos os comentários de Ali Alatas, todas as declarações e relatórios oficiais do Governo indonésio, bem como as declarações de representantes do movimento pró-integração com fortes ligações à Indonésia como foi o caso de Lopes da Cruz, tinham o mesmo sentido: a vitória da integração no referendo. Com efeito, apesar do cepticismo demonstrado por Ali Alatas relativamente à informação que ia recebendo sobre o desenvolvimento da estratégia política indonésia no território¹¹⁵³, Alatas de forma consistente e reiterada sempre defendeu o ponto de vista indonésio, segundo o qual a solução de autonomia especial proposta pela Indonésia era a mais realista. O que

próprios possam ser alvo de uma possibilidade de intervenção internacional ou, no mínimo, da equação de uma condenação formal sobre violação de Direitos Humanos. Recordemos que a Rússia tinha mesmo chegado a submeter uma *draft resolution* no CS da ONU criticando a operação da NATO no Kosovo precisamente por não respeitar a soberania de um estado e não existir um mandato suportado pelo CS da ONU. Todavia em casos de flagrante *interesse internacional* até a China e a Rússia concordam tácita ou explicitamente com uma intervenção internacional. Aconteceu com a invasão do Kuwait e como iremos ver com Timor.

¹¹⁵¹ SAMPAIO, Jorge – “Declaração sobre o Referendo em Timor-leste, palácio de Belém, 4 de Setembro de 1999” in SAMPAIO, Jorge – *Portugueses. Vol. IV*. Lisboa: INCM, 2000, pp. 371-373.

¹¹⁵² GUTERRES, António in “Os sons que fizeram história, Olhar Timor: 10 anos depois do referendo”, in <http://www.tsf.pt/PaginaInicial/Internacional>.

¹¹⁵³ Com efeito, em entrevista, Ali Alatas, admitiu que tinha algumas dúvidas sobre a total veracidade dos relatórios que recebia sobre o que se estava a passar em Timor, e sentiu que existiam discrepâncias entre o que os timorenses, intimidados, respondiam aos indonésios e a sua expressão livre no dia do voto. Veja-se “Ali Alatas Looks Back on 11 Years of Indonesia's Foreign Policy,” in *The Jakarta Post*, 2/11/99.

não invalida o seu sentimento pós factual, segundo o qual ninguém poderia prever e pré-julgar a decisão do povo de Timor-leste nem a subsequente resposta da Assembleia Consultiva Popular se o resultado fosse favorável à independência.¹¹⁵⁴

Com efeito, o resultado do referendo, sobretudo o número impressionante de quase 80% da população em favor da independência, produziu um choque na Indonésia e uma sensação de incredulidade entre vários sectores da elite governamental e militar indonésia. Neste sentido, a vitória da opção pela independência veio acentuar a importância da responsabilidade política da decisão final que caberia à Assembleia Consultiva Popular da Indonésia.

As duas semanas seguintes ao referendo foram pelas piores e pelas melhores razões decisivas para o futuro de Timor-leste. Por um lado, a pressão internacional, quer da ONU, quer da comunidade internacional relativamente ao governo indonésio para acabar com a brutal onda de violência e anarquia que deflagrou no território aumentou de uma forma irresistível. Com efeito, diariamente emergiam relatórios relatando experiências de terror e de destruição que ocorriam em Díli e por todo o território timorense. Estes relatórios eram ainda suportados pelos relatos de violência e intimidação experienciados pelos próprios funcionários da UNAMET.

Após a reacção violenta do pós-referendo, Portugal, a ONU, os EUA, a UE, e mesmo a Austrália começaram a pressionar o governo indonésio no sentido de travar a onda de violência e de responsabilizar a Indonésia na manutenção da segurança em Timor, em conformidade com os Acordos de 5 de Maio. Em resposta a estas pressões, a Indonésia declarou que estava ciente das suas responsabilidades e que estaria à altura de garantir a segurança, a lei e a ordem no território de Timor-leste.

Portugal insistia que era fundamental que uma força internacional partisse para Timor para travar o desastre humanitário que estava a acontecer. Contudo, a Indonésia resistia à possibilidade de uma força internacional de manutenção de paz no território, e negava qualquer hipótese de *peace enforcement* que fosse contra a sua vontade e pusesse em causa a sua soberania. Apesar das resistências indonésias, a pressão da comunidade internacional para que a Indonésia repusesse a ordem e a lei no território ou reconhecesse a sua inoperância e permitisse uma operação internacional da ONU foi uma ideia que começou a fazer o seu caminho normativo. Ou seja, um caminho

¹¹⁵⁴ Quando questionado sobre qual seria o sentido da decisão do parlamento indonésio, e se este se sentiria tentado a decidir pela continuação da integração de Timor na indonésia Ali Alatas respondeu: "(...) theoretically there is a chance. But practically I don't think that". Interview, Minister Ali Alatas, SBS TV Australia, Jakarta 27/5/99.

ideacional de construção de um entendimento partilhado sobre a necessidade de uma intervenção internacional em Timor.

Face a este novo contexto, a Austrália mudou decisivamente o seu comportamento face a uma intervenção internacional. Na verdade, até aqui o governo australiano tinha relativizado todos os pedidos de Portugal para que, no quadro dos Acordos com a Indonésia para a implementação da consulta popular, a Austrália, como potência regional, fizesse pressão para se constituir uma força de *peace-keeping* da ONU. O que, de facto, neste período não aconteceu. Pelo contrário, a Austrália procurou activamente convencer Portugal a assinar rapidamente o projecto do acordo numa altura em que os diplomatas e decisores políticos portugueses estavam cada vez mais inquietos sobre a adequação das garantias de segurança para os eleitores timorenses. Na verdade, enquanto Portugal preocupado com a situação de insegurança e prevendo o pior, insistia nas condições de segurança e na preparação prévia de um plano internacional de intervenção - ideia que começava a fazer o seu caminho normativo e a que os próprios EUA começavam a aderir - a Austrália tentava travar este processo, pois na sua visão “realista” tal não era ainda necessário.

De facto, em Fevereiro de 1999, durante uma reunião com autoridades dos EUA em Washington, o Secretário do DFAT, Ashton Calvert, - alto funcionário que fazia parte do Gabinete de Segurança Nacional (NSCC) do governo australiano - expressou, através de um telegrama, a sua opinião sobre a situação. Neste telegrama, que reflecte bem o pensamento dos decisores australianos nesta altura, Ashton Calvert, sublinha que: “an early offer of a peacekeeping operation would remove any incentive for the East Timorese and the Indonesians to sort out their differences.”¹¹⁵⁵ Mais, em resposta a uma observação do alto funcionário do Departamento Estado dos EUA, Stanley Roth¹¹⁵⁶, que tinha exprimido que “Australia’s position of keeping peacekeepers at arm’s length was essentially defeatist, and that it was necessary to go forth and persuade Congress and UN member states that it simply had to be done”¹¹⁵⁷, o Secretário do DFAT teria respondido que a posição da Austrália era a de, numa primeira fase, “to avert the need for peacekeepers” (...) e de continuar a prosseguir uma política com base na construção de “confidence and stability on the ground; *not hold back until the situation had*

¹¹⁵⁵ Citado em LYONS, John – “The secret Timor dossier“, in *The Bulletin* (with Newsweek), 1999.

¹¹⁵⁶ Stanley Roth foi *Assistant Secretary for East Asian Affairs* do Presidente Clinton, e sempre teve uma percepção próxima da de Portugal, nomeadamente de que era importante que existisse uma presença internacional em Timor o mais cedo e rápido possível.

¹¹⁵⁷ LYONS, John- Op. cit

collapsed then march in with a UN force.”¹¹⁵⁸ Numa análise realista foi precisamente isto que a Austrália fez. Ou seja, inicialmente o governo australiano adoptou uma postura conservadora de não apoiar uma intervenção internacional em Timor. Depois, quando referendo demonstrou a realidade democrática da vontade dos timorenses e a reacção antidemocrática e violenta das forças pró indonésias, então teve todos os argumentos, até o da Indonésia, para liderar uma intervenção internacional.

Todos estes acontecimentos vêm confirmar a complexidade da decisão em política externa e sugerir-nos três importantes lições. Primeiro, as decisões dos políticos do governo australiano, e dos agentes responsáveis pela implementação da sua política externa, foram por várias vezes baseadas em *misperceptions* e demonstram bem como é que uma política calculista e *realista* se pode tornar verdadeiramente irrealista e pródiga em erros de cálculo. Segundo, a Austrália desempenhou um papel importante, mas sempre a reboque dos acontecimentos e das pressões dos seus aliados. Deste modo, mais do que um actor *líder antecipador* dos problemas, a Austrália foi um actor *seguidor instrumental* dos EUA e do ambiente político e normativo da Comunidade Internacional. Terceiro, a Austrália depois de ter mudado a sua política em relação a Timor, passou a apostar no seu papel regional, nomeadamente na sua capacidade de influenciar o futuro de Timor e de disputar o papel de Portugal como *Estado benfeitor* preponderante na futura construção do Estado de Timor independente.¹¹⁵⁹ O que, numa análise construtivista, não invalida a importância que a Austrália teve em finalmente se aliar as ideias de Portugal e de, em conjunto com o *Core Group*, o Secretariado da ONU e outros actores regionais, ter formado uma coligação de interesses sobre a necessidade de uma intervenção militar da ONU em Timor. Esta posição da Austrália foi fulcral na

¹¹⁵⁸ LYONS, John- Op. cit (sublinhados nossos).

¹¹⁵⁹ A medida que os acontecimentos começam a virar os ventos da história contra indonésia e a favor de Portugal, o governo australiano começa a traçar planos para ultrapassar o seu competidor, Portugal, na definição da influência de um futuro Timor independente. Embora mantendo a sua preferência de longa data para a soberania da Indonésia sobre Timor Leste, o governo Howard começou a trabalhar numa segunda opção: a de montar uma força de invasão, a maior mobilização militar da Austrália desde a guerra do Vietname, para garantir os interesses da Austrália. Na verdade sabe-se hoje que através de interceptações de inteligência, que o primeiro-ministro australiano Howard e seus principais ministros tinham pleno conhecimento dos planos do gabinete da Indonésia e do seu alto comando militar. O governo Howard calculou que qualquer violência das milícias daria o pretexto de ajuda humanitária necessária para iniciar uma operação militar liderada pela Austrália. No momento em que as tropas Australianas aterraram em Díli, em meados de Setembro de 1999, com o slogan de "proteger "o povo timorense, o massacre já estava completo. Mais, ao liderar a força da ONU, a INTERFET, o governo Howard coloca-se no *primeiro lugar da fila* para passar ter uma importante palavra a dizer em qualquer governo que os Timorenses vierem a estabelecer. Não podemos esquecer os poderosos interesses económicos do mar de Timor...

definição da intervenção da missão de *peace keeping* da ONU e originou, como iremos ver, que a Austrália assumisse um papel liderante na decisiva missão da INTERFET.

Na verdade, depois do referendo e da consequente onda de violência a Austrália foi no campo da disponibilidade e empenhamento político, juntamente com Portugal, um dos Estados que mais insistiu na necessidade de uma intervenção militar internacional da ONU em Timor. Depois, no campo da efectivação da força militar, como era geopoliticamente natural, a Austrália assumiu a sua responsabilidade enquanto que Portugal por razões político-diplomáticas anuiu a não estar presente com forças militares na primeira fase da intervenção.

6.3.3. A crise e a pressão internacional: da *construção* do interesse internacional à decisão da INTERFET

A estratégia de intimidação e violência por parte das milícias começou logo após o fecho das urnas às 4h da tarde do dia 30 de Agosto. As milícias perceberam rapidamente que o resultado do referendo não lhes tinha sido favorável e desencadearam uma onda de violência onde os factores emocionais de vingança e frustração atingiram níveis que desafiam qualquer tipo de racionalidade política. A onda de violência forçou logo no início de Setembro a maioria do staff da UNAMET a sair do território e, deste modo, a deixar o terreno aberto para as atrocidades perpetradas pelas milícias e pelos seus apoiantes das TNI sobre a população timorense.

Após a crise humanitária que se desenrola no início de Setembro em Timor, a Indonésia começou a estar sobre grande pressão internacional. Com efeito, as imagens de destruição e violência que mais uma vez correram o mundo provaram terem sido essenciais para a activação do sentimento de obrigação normativa e da construção do consequente *interesse internacional* da Comunidade Internacional, nomeadamente do Conselho de Segurança da ONU e dos actores chave, na questão Timorense. Deste modo, da mesma forma que anteriormente em Portugal, agora na União Europeia, nos Estados Unidos, na Austrália e mesmo nos países da ASEAN começou a ser visível o *sentimento de obrigação normativa* das elites governamentais perante a tragédia humanitária do povo indefeso de Timor. Todavia, este sentimento de obrigação normativa que começou a ser visível ao nível da sociedade civil e de vários agentes diplomáticos na ONU logo nos primeiros dias de Setembro, tinha que ser incorporado

pelos decisores políticos dos Estados chave para que, na prática, se adoptassem decisões políticas que activassem esse sentimento de obrigação normativa. E isto só poderia acontecer se o interesse de Portugal passasse a ser um interesse partilhado e comum, nomeadamente dos actores chave, que contagiassem a Comunidade Internacional, passando então a existir uma percepção comum e partilhada sobre o problema de Timor, ou seja, um *interesse internacional* em fazer cumprir o resultado do referendo através da imposição da paz de uma força internacional da ONU. Aqui, mais uma vez, o papel de Portugal mostrou-se particularmente importante.

Na verdade se para Portugal era claro que logo após o fim da votação e o início da violência em Timor, a única solução para repor a ordem e a legalidade e continuar com o processo de autodeterminação era uma intervenção internacional da ONU, tal não era ainda partilhado pelos principais actores chave, nomeadamente os EUA, e os membros do Conselho de Segurança.

Com efeito, logo no dia seguinte ao referendo, dia 1 de Setembro, o representante permanente de Portugal na ONU, embaixador António Monteiro, fez questão de se encontrar com o novo Presidente do Conselho de Segurança (CS), o embaixador holandês Peter van Waltsun. Neste encontro, o embaixador português fez saber ao Presidente do CS que Portugal estava muito preocupado com o acumular de notícias alarmantes sobre a violência em Timor e com a total incapacidade da Indonésia em controlar a situação. António Monteiro sublinhou que Portugal continuava empenhado no processo de diálogo com a Indonésia para resolver internacionalmente a questão de Timor, mas que, nesta fase, era essencial assumir que as medidas até agora tomadas, quer pela ONU, quer pela Indonésia já eram claramente insuficientes.¹¹⁶⁰ Deste modo, o embaixador português reiterou que era indispensável que o Conselho de Segurança estivesse preparado para uma actuação imediata e de emergência em Timor para fazer cumprir os acordos de Agosto. Mais uma vez, insistiu na ideia de enviar imediatamente uma Missão diplomática do Conselho de Segurança à Jacarta e a Díli e que, de qualquer modo, o Conselho de Segurança deveria começar a pensar na possibilidade de uma missão de *peace-keeping* para Timor.

Todavia, ainda no mesmo dia 1 de Setembro, e após reunião do Conselho de Segurança e troca de consultas informais entre os membros do Conselho de Segurança sobre Timor, as ideias portuguesas não eram partilhadas pela maioria dos membros do

¹¹⁶⁰ Aqui sempre que referimos António Monteiro, seguimos de perto as suas informações na primeira pessoa em MONTEIRO, António – “O Conselho de Segurança e a libertação de Timor-Leste” in Op. Cit.

CS. Apenas três membros, todos eles não permanentes, apoiaram a ideia portuguesa de envio imediato de uma missão diplomática à Indonésia e Timor. Quanto à sugestão sobre a possibilidade de se constituir uma força de Paz para Timor, pior ainda. Apenas o Brasil se mostrou favorável a tal possibilidade. Contudo, uma vez mais, o Secretariado da ONU manteve uma nota positiva e encorajadora da posição portuguesa. Com efeito, ainda que não se comprometendo oficialmente, o Secretário-geral adjunto, Prendergast, sublinhou implicitamente na sua intervenção que os membros do Conselho deveriam começar a ponderar essa hipótese.

No dia seguinte, 2 de Setembro, o embaixador António Monteiro solicitou novo encontro com o Presidente do Conselho de Segurança. Aqui, o embaixador português reiterou as ideias da política externa portuguesa. Primeiro, a Indonésia não demonstrava querer ou poder controlar a ordem e segurança em Timor. Segundo, era fundamental cumprir os acordos de Maio aos quais todos os signatários estavam comprometidos, Indonésia, ONU e Portugal. Terceiro, face a este quadro era urgente que o Conselho de Segurança equacionasse a adopção de medidas adicionais que permitissem o reencaminhamento normal do processo de conclusão dos Acordos e da missão da UNAMET. António Monteiro explicou a Peter van Waltsun que Portugal defendia a possibilidade do envio de uma força de paz no quadro da ONU para permitir estabilizar a situação. Portugal mostrava total disponibilidade para participar nesta operação, bem como para a enquadrar diplomaticamente com a Indonésia e com a ONU. Deste modo, apesar de Portugal defender a urgência de uma missão de *peacekeeping*, Portugal defendia que esta tivesse o consentimento da Indonésia, e para isso estava disponível para um novo encontro tripartido na ONU logo após o resultado do referendo.¹¹⁶¹

Este activismo da Política externa Portuguesa que reflectia a boa vontade de Portugal em encontrar uma solução justa e internacionalmente aceitável para Timor esbarrou no imobilismo conservador do Conselho de Segurança que reflectia a má vontade da esmagadora maioria dos seus membros do afrontarem directamente a Indonésia.¹¹⁶² Com efeito, o Presidente do Conselho de Segurança ainda no dia 2 de

¹¹⁶¹ MONTEIRO, António – “O Conselho de Segurança e a libertação de Timor-Leste” in Op. Cit.

¹¹⁶² Neste momento, com a excepção do Brasil, Portugal tinha todos os restantes membros do Conselho de Segurança (CS) bastante cépticos no apoio das suas ideias, sobretudo os cinco membros permanentes - Estados Unidos, Federação Russa, China, Reino Unido e França. Embora, a França sempre tenha demonstrado uma relativa simpatia pelas posições portuguesas. Relativamente aos membros eleitos - Holanda, Canadá, Estónia, Brasil, Argentina, Gabão, Gâmbia, Namíbia, Bahrain e Malásia, a situação também não era famosa, apenas o Brasil era um claro apoiante de Portugal. Por contraponto, o Bahrain tinha uma atitude de representante e líder pró-Indonésia dentro do CS.

Setembro transmitiu ao embaixador António Monteiro que o CS não iria apoiar a ideia portuguesa de uma missão de *peacekeeping* para Timor.¹¹⁶³

Neste momento, o cenário não era nada animador para a política externa portuguesa e colocava sérios desafios à posição portuguesa. A situação era complexa e determinada por três factores essenciais. Em primeiro lugar, pela tradicional atitude conservadora e passiva dos membros do Conselho de Segurança, que não estavam dispostos a apoiar a ideia portuguesa de uma intervenção internacional em Timor. Em segundo lugar, pela urgência do tempo e da rápida deterioração do clima de segurança em Timor. Por último, pela posição de trincheira defensiva em que a Indonésia se colocou, conjuntamente com a defesa insistente da tese de guerra civil entre facções e de reacções violentas em resposta a supostas faltas de isenção da UNAMET.

Face a este cenário onde a interligação destes três factores ameaçavam deitar por terra todo o esforço diplomático português e pôr em perigo o desenvolvimento do processo internacional de autodeterminação de Timor, Portugal desenvolveu um derradeiro esforço de empreendedorismo diplomático onde, para além do Ministro e dos diplomatas do Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Presidente da República, Jorge Sampaio, e o Primeiro-ministro, António Guterres tiveram um papel determinante.

O primeiro-ministro português logo no dia 2 de Setembro em entrevista a BBC tinha reafirmado com veemência que era urgente parar com a violência em Timor. Nesta entrevista António Guterres sublinhou que: “Indonesia was expecting a different result”.¹¹⁶⁴ Todavia, agora que é obvio para todos que os timorenses escolheram a sua independência “they (Indonesia) have to control a militia that were armed by them exactly to avoid this situation”.¹¹⁶⁵ Guterres insiste que a Indonésia tem de controlar as milícias e exigir que estas parem de destruir Timor. O primeiro ministro português afirma que a Indonésia “(...) should disarm them and stop them and this must be done

¹¹⁶³ Perante esta resposta o diplomata português ainda retorquiu com a possibilidade do CS autorizar que países interessados - neste caso Portugal e a Austrália - enviassem forças de segurança para Timor, e mais uma vez alertou para a necessidade do CS estar disponível para uma convocação urgente caso a situação de Timor se agravasse após o conhecimento dos resultados do referendo. Convém referir que nesta fase, embora ambos os estados defendessem uma intervenção internacional em Timor as posições eram diferentes. A Austrália exigia o consentimento explícito de Jacarta e um apoio político, logístico e até militar dos EUA. Portugal defendia uma intervenção internacional com base na ingerência humanitária e recordava que, embora fosse preferível uma solução diplomaticamente negociada com a Indonésia, o território timorense de um ponto de vista do direito internacional não era território indonésio, mas antes um território não autónomo ocupado militarmente. O que Portugal queria recordar era que o tradicional argumento do consentimento do *host country* para missões de paz, poderia ser contornado com base nas normas internacionais se a situação de desastre humanitário o exigisse.

¹¹⁶⁴ GUTERRES, António entrevista a BBC, in *Portuguese PM urges Indonesia to disarm militias*. Date: Thu, 2 Sep 1999 23:59:34 EDT in <http://etan.org/et99b/september/default.htm>.

¹¹⁶⁵ Ibidem.

immediately.”¹¹⁶⁶ Depois, perante os rumores que o Secretário de Estado Indonésio, Muladi, tinha avançado com a ideia sobre a possibilidade de a Indonésia poder aceitar uma ajuda internacional caso a situação não fosse controlável, o primeiro ministro português reafirma que a situação irá necessitar de uma solução mais global “and will only be possible with an international force.”¹¹⁶⁷ Era visível o sentimento de obrigação normativa do primeiro-ministro português e a sua convicção sobre a necessidade de uma força internacional ir para Timor. Nesta altura, António Guterres estava decidido a activar todos os meios possíveis para se conseguir uma alteração definitiva da situação em Timor que permitisse uma solução global e final de autodeterminação.

Fruto do empenhamento pessoal de António Guterres que insistentemente procurou activar o sentimento de obrigação normativa junto do seu colega Tony Blair, o Reino Unido por ordem expressa do seu Primeiro-ministro passa a apoiar a posição portuguesa. Com efeito, na manhã do dia 3 de Setembro a missão diplomática portuguesa em Nova Iorque toma conhecimento que a missão britânica recebera instruções de Londres para defender o envio de uma força internacional para Timor e para passar a ter uma posição pró-activa no Conselho de Segurança a favor das ideias portuguesas. Era uma notícia positiva, a partir de agora Portugal tinha o apoio de um membro permanente do Conselho de Segurança. Todavia, umas horas mais tarde o actor hegemónico da comunidade internacional, os EUA, reafirmavam não estar dispostos a apoiar uma força de intervenção internacional ou de *peace keeping* da ONU em Timor. A notícia era desanimadora. Este era o ponto da situação, nada prometedora, antes do conhecimento oficial dos resultados do referendo.

Finalmente, nessa sexta-feira à noite, Kofi Annan fez questão de ir pessoalmente ao Conselho de Segurança (CS) para dar a conhecer os resultados da “consulta popular” em Timor. O Secretário-geral e todo o *staff* do seu Secretariado estavam visivelmente satisfeitos com o sucesso que representou a votação maciça e sem graves problemas que permitiu finalmente uma auscultação livre e definitiva dos timorenses. Na verdade, o impacto dos resultados do referendo foi profundo na ONU e na Comunidade Internacional. Portugal viu a sua ideia sobre Timor alcançar a *grande vitória*, a sua posição internacional saiu claramente reforçada, a Indonésia ao invés sofreu a *grande derrota*, viu toda a sua narrativa diplomática cair por terra e a sua posição internacional foi inequivocamente enfraquecida.

¹¹⁶⁶ Ibidem.

¹¹⁶⁷ Ibidem.

Deste modo, às 22h e 15m inicia-se a reunião formal nº4042 do CS, cujo tema da agenda era a situação de Timor. O Presidente do Conselho de Segurança, tendo recebido cartas dos representantes permanentes da Indonésia e de Portugal - os embaixadores Wibisono e Monteiro - a solicitarem a sua participação na reunião, propôs, sem objecções, que ambos tomassem lugar no CS como convidados podendo participar mas sem direito a voto. Aqui, a todos os membros do CS foi distribuída a carta do Secretário-geral comunicando os resultados e no seu seguimento o Presidente do Conselho de Segurança falando em nome do Conselho afirmou o seguinte: “The Security Council welcomes the successful popular consultation of the East Timorese people on 30 August 1999 and the letter from the Secretary-General to the President of the Council of 3 September 1999 (S/1999/944) announcing the ballot result.”¹¹⁶⁸ O Conselho de Segurança juntava a sua voz ao Secretário-geral e expressava as seguintes e importantes recomendações. Em primeiro lugar, “The Security Council calls on all parties, both inside and outside East Timor, to respect the result of the popular consultation.”¹¹⁶⁹ Em segundo lugar, “The Security Council now looks to the Indonesian Government to take the necessary constitutional steps to implement the result of the ballot, in accordance with the Agreements of 5 May 1999.”¹¹⁷⁰ Em terceiro lugar, “The Security Council condemns the violence in East Timor which both preceded and followed the ballot of 30 August 1999. (...) In accordance with its responsibility for maintaining peace and security under the Agreements of 5 May 1999, *it is for the Government of Indonesia to take steps to prevent further violence.*”¹¹⁷¹

A partir daqui os principais actores chave no processo internacional, nomeadamente no Conselho de Segurança e no *Core Group* da ONU, com a Austrália à cabeça, passaram a olhar para a questão timorense de forma diferente. Toda a estratégia de cobertura e apoio diplomático que ao longo de anos tinham oferecido à Indonésia e negado a Portugal e aos Timorenses estava na iminência de ruir como um castelo de cartas. Mas a Indonésia ainda não tinha essa consciência, e a primeira reacção do seu representante diplomático na ONU foi a de, imediatamente antes do Conselho de Segurança iniciar a ordem de trabalhos, ir ter com o seu Presidente, o holandês¹¹⁷² Peter van Walsun, para lhe recordar que a lei e a ordem no território timorense eram da

¹¹⁶⁸ United Nations S/PV.4042 Security Council 4042nd Meeting Friday, 3 September 1999, 10.15 p.m. New York. Cf. anexo

¹¹⁶⁹ Ibidem.

¹¹⁷⁰ Ibidem.

¹¹⁷¹ Ibidem. (sublinhados nossos)

¹¹⁷² A Holanda tinha assumido a presidência do Conselho de Segurança da ONU no dia 1 de Setembro.

responsabilidade da Indonésia até que o parlamento indonésio decidisse emendar a Constituição.¹¹⁷³ Curiosamente, ou talvez não, no fim da reunião do Conselho de Segurança, também o representante permanente português se dirigiu a Peter van Walsun no sentido de reunir novamente o Conselho de Segurança para discutir o colapso da lei e ordem no território timorense.¹¹⁷⁴

À medida que os media começavam a dar eco da onda de violência e de desordem em Timor, Portugal insistia na necessidade imperiosa e urgente do Conselho de Segurança se pronunciar e tomar uma posição sobre o desastre humanitário que estava a acontecer em Timor, nomeadamente de enviar urgentemente uma missão de observação da ONU para Timor. A partir do dia 4 de Setembro a situação em Timor estava completamente descontrolada e a própria UNAMET começou a sentir que tinha de começar a abandonar Timor. Os diplomatas portugueses em articulação com o Secretariado da ONU, os decisores políticos da política externa portuguesa¹¹⁷⁵ e a diplomacia não oficial da resistência timorense *jogaram tudo* na capacidade de influenciar a percepção da urgência da situação aos seus colegas na ONU, especialmente aos actores chave e preponderantes no problema, com particular relevância para os Estados Unidos e Austrália.

No dia 4 de Setembro, o editorial do *Washington Post* enfatizava que “(...) President Clinton, the United Nations, the International Monetary Fund and everyone else with some influence must make clear that Indonesia can get no help if it allows East Timor to go up in flames. An astonishing 98.6 percent of eligible voters in East Timor risked their lives to vote. Their courage and determination should not be betrayed.”¹¹⁷⁶

Face aos ecos de violência e descontrolo da situação no terreno, à pressão crítica da sociedade civil internacional e ao activismo da política externa portuguesa, mais uma vez Kofi Anan, nomeadamente a partir do dia 5 de Setembro, empenhou-se pessoalmente na possibilidade de constituição de uma força internacional que avançasse com urgência para Timor. Neste quadro Portugal reiterou a sua disponibilidade para integrar esta força. Também a Austrália e a Nova Zelândia se demonstraram disponíveis

¹¹⁷³ VAN WALSUN, Peter - "The East Timor Crisis And The Doctrine Of Humanitarian Intervention", in Mials-Asialink Seminar Melbourne - 7 February 2002

¹¹⁷⁴ Convém referir que em Timor eram mais 12 horas do que em Nova Iorque e o ambiente de violência já se tinha manifestado, e que Portugal já tinha tido ecos disso mesmo.

¹¹⁷⁵ Aqui o destaque principal vai para o PR Jorge Sampaio e o PM, António Guterres.

¹¹⁷⁶ “Editorial: Indonesia's Test”, in *Washington Post*, 4 September, 1999.

para a integrarem, desde que mandatadas pela ONU e com o consentimento da Indonésia.

Com sucesso, as pressões diplomáticas portuguesas coligadas com as imagens e relatos de terror nos órgãos de comunicação social internacionais, conseguiram convencer os membros do Conselho de Segurança a encontrarem-se no domingo, dia 5 de Setembro, para discutirem informalmente o problema de Timor. Todavia, o Conselho de Segurança não obteve o consentimento para a constituição de uma força internacional a enviar para Timor.¹¹⁷⁷ Nesta reunião foi decidido enviar uma missão diplomática da ONU composta por Francesc Vendrell e por representantes diplomáticos de cinco Estados membros do Conselho de Segurança¹¹⁷⁸ à Indonésia para, no terreno, se inteirar melhor da situação.¹¹⁷⁹

O embaixador português ficou satisfeito mas insistiu que Portugal não abdicava da convocação de uma reunião formal do Conselho de Segurança para discutir o problema de Timor. Ainda no dia 5, domingo véspera do feriado norte americano *labor day*, Kofi Anan convocou o novo representante permanente dos EUA na ONU, Richard Holbrooke, para lhe comunicar a sua convicção sobre a necessidade da constituição de uma força internacional de intervenção em Timor para garantir a segurança e auxiliar a Indonésia a controlar a situação.

No dia seguinte, a situação no terreno continuava a degradar-se e na mente de Kofi Anan ficou definitivamente claro que os militares indonésios não iriam manter o controle da situação. Esta sua percepção motivou um importante telefonema para o primeiro-ministro australiano, Howard, no qual Annan questionou se a Austrália estava disposta a integrar uma força internacional para Timor-leste, se esta fosse autorizada pelos indonésios e pelo Conselho de Segurança da ONU.¹¹⁸⁰ Nesse dia as forças

¹¹⁷⁷ Dos membros permanentes do CS, apenas a França e o Reino Unido apoiaram a posição portuguesa. Os Estados Unidos embora mais conscientes do problema, continuavam a privilegiar a pressão diplomática bilateral directamente à presidência da Indonésia e ao General Wirainto. Apesar do activismo da política externa portuguesa e da opinião pública começarem a fazer os seus efeitos, a administração americana estava muito relutante em apoiar uma intervenção militar, nomeadamente por temer prejuízos políticos internos e também porque algumas agências de defesa e segurança continuavam a ter fortes ligações à Indonésia. Todavia, como em todos os processos de crise, o desenvolvimento dos acontecimentos originou um *turning point* na avaliação da política externa norte americana.

¹¹⁷⁸ A missão era composta pelo embaixador Martin Andjaba da Namíbia, que era o chefe da missão, pelo embaixador Ambassador Hasmy Agam da Malásia, pelo Ministro Alphons Hamer da Holanda, pelo embaixador Danilo Türk da Eslovénia, pelo embaixador Jeremy Greenstock do Reino Unido e por Francesc Vendrell do Secretariado das Nações Unidas e representante pessoal do Secretário Geral.

¹¹⁷⁹ ONU, *Letter Dated 5 September 1999 From The President Of The Security Council Addressed To The Secretary-General*. Cf. Anexo

¹¹⁸⁰ De acordo com Howard, a Austrália estaria disponível para uma contribuição significativa e insistiu que a Austrália fosse convidada para liderar essa intervenção. Cf. Fran Kelly, “John Howard on East

armadas australianas começaram a implementar uma operação de evacuação -*Operation Spitfire*-¹¹⁸¹ do staff da UNAMET, da missão da MOPTL que entretanto se tinha refugiado na sede da ONU,¹¹⁸² e de jornalistas e observadores internacionais.

Ainda durante o dia 6 de Setembro, Kofi Anan contactou telefonicamente o Presidente Habibe para lhe fazer ver a gravidade da situação. Pela primeira vez Kofi Anan explicou a Habibe que se a Indonésia não fosse capaz de rapidamente controlar a situação teria de aceitar a implementação urgente de uma força internacional de segurança em Timor.

Deste modo, o primeiro sinal de uma concessão do governo indonésio chega no dia 7 de Setembro com a instituição da lei marcial no território timorense. Sem surpresa a comunidade internacional recebeu esta decisão com um misto de desconfiança e cepticismo. Porém, neste momento esta era a solução menos má face à onda de violência e anarquia no território. Com a imposição da lei marcial a Indonésia pensou que conseguiria controlar a situação no território e dar um sinal sobre o seu empenhamento para acabar com a violência e desordem em que Timor estava mergulhado. Ao mesmo tempo esta medida dava algum espaço de manobra à Indonésia permitindo-lhe aliviar a pressão internacional. Isto significou que a comunidade internacional estava preparada para permitir perceber o impacto desta medida durante alguns dias. No entanto, à medida que se foi tornando claro que a imposição da lei marcial em Timor não estava a melhorar a situação de segurança, e o ambiente de terror e violência continuava a espalhar-se por Timor, a pressão diplomática internacional aumentou de forma dramática e irresistível face à Indonésia.

Nestes momentos críticos existiu uma clara cumplicidade entre a política externa portuguesa e o Secretariado da ONU, nomeadamente entre os seus principais decisores, o PM, António Guterres, e o SG, Kofi Anan, que desempenharam, articuladamente, o papel de empreendedores normativos com grande capacidade de persuasão relativamente ao comportamento adequado a tomar neste período de crise. Kofi Anan

Timor”. Howard said he insisted upon Australian leadership because the ADF was likely to represent the international force’s major combat capability. Ashton Calvert said that Australia made a ‘realistic assumption’ about who was both best placed and willing to lead a collation prior to this. Veja-se também *Department of Foreign Affairs and Trade, East Timor in Transition*, op. cit. p.133; GREENLEES; GARRAN - *Deliverance: The Inside Story of East Timor’s Fight for Freedom*, op. cit. p.238;

¹¹⁸¹ Sobre a operação australianas de evacuação, *Operation Spitfire*, e operação da INTERFET, *Operation Stabilise*, veja-se Bob Breen, - *Mission Accomplished: East Timor*. Crows Nest, NSW: Allen & Unwin, 2000; e Alan Ryan - *Primary responsibilities and primary risks: Australian Defence Force participation in the International Force East Timor*. Canberra: Land Warfare Studies Centre, 2000, pp. 68–76.

¹¹⁸² A sede da ONU em Dili passou a ser o último reduto de segurança em Timor. Ali se refugiaram cerca de 2000 timorenses durante a onda de violência em Timor.

teve a capacidade de influenciar o Presidente Habibé com o qual neste período teve vários e permanentes contactos telefónicos. Por sua vez, António Guterres, desenvolveu contactos insistentes com os líderes da União Europeia, nomeadamente com Tony Blair, para que os Estados europeus apoiassem a posição portuguesa. O Primeiro ministro português soube com sucesso influenciar e persuadir Tony Blair e posteriormente Bill Clinton a tomar uma posição clara de apoio à ideia portuguesa de intervenção internacional em Timor e de condenação da política Indonésia, o que até aí, primeira semana de Setembro, não tinha acontecido.

Na verdade, neste período crítico, Portugal já tinha conseguido o apoio dos dois Estados europeus membros permanentes do Conselho de Segurança – Reino Unido e França - e estava a conseguir obter o apoio dos outros membros europeus do CS. A ideia portuguesa foi a de construir uma coligação de vontade normativa por parte de todos os membros da União Europeia e da CPLP, no sentido de apoiarem activamente a posição de Portugal para se conseguir uma intervenção da ONU em Timor. A política externa portuguesa em articulação com a apoio activo do Secretariado da ONU, nomeadamente do Departamento dos Assuntos Políticos e do Departamento das Operações de Paz, tinha também já assegurado o envolvimento das duas potências demo-liberais regionais, a Austrália e a Nova Zelândia, disponíveis para avançar rapidamente com as suas forças armadas. O principal problema continuava a ser conseguir o apoio inequívoco da potência hegemónica da Comunidade Internacional, os Estados Unidos. Conseguir o apoio dos EUA era condição *sine qua non* para desbloquear as reticências dos membros do Conselho de Segurança e de proporcionar o rápido desenvolvimento de uma força de intervenção internacional. Os Estados Unidos eram sensíveis à posição normativa de Portugal e, após o referendo, cedo se posicionaram na defesa do valor da opção democrática dos timorenses e na responsabilização da Indonésia pelo prosseguimento de uma transição pacífica e ordeira em Timor.¹¹⁸³ Todavia, os Estados Unidos até agora ainda não tinham assumido uma posição clara de apoio à necessidade de uma intervenção internacional. Por estes dias em Lisboa, Presidente da República, Primeiro-ministro e Ministro dos Negócios

¹¹⁸³ Com efeito, no dia 4 de Setembro Madelaine Albright fazia uma declaração conhecida simultaneamente em Washington e em Damasco, onde se encontrava em visita oficial, na qual a Secretária de Estado Norte Americana deu os parabéns ao povo Timorense pela forma exemplar como se comportou no referendo e sublinhou: “We look to the people of Indonesia to create a secure environment for the next steps in East Timor's orderly transition (to independence), (...)To do otherwise risks disaster and will have lasting effects on Indonesia's status in the international community.” US State Department, *Press Release*, Washington 4 de September, 1999.

Estrangeiros multiplicavam os contactos internacionais com o objectivo de conseguirem apoio a uma intervenção da ONU em Timor. Os principais decisores políticos da política externa portuguesa desdobravam-se em contactos triangulares entre Lisboa, Díli e Estados Unidos. Neste momento crítico os decisores da política externa portuguesa desenvolveram um intenso “esforço de mobilização da comunidade internacional, onde praticamente não se dormiu”¹¹⁸⁴ devido à diferença de fusos horários.

Após várias conversas com o seu amigo Tony Blair, para que intercedesse junto de Bill Clinton, António Guterres concluiu que era necessário jogar tudo numa conversa frontal com o Presidente Bill Clinton. Depois de consultar o Presidente da República e o Ministro dos Negócios Estrangeiros, António Guterres tem uma conversa telefónica decisiva com Bill Clinton onde lhe explicou a necessidade do apoio norte americano para travar o desastre humanitário em Timor através de uma força de intervenção da ONU. O Primeiro-ministro de Portugal, António Guterres, comunicou ao Presidente norte-americano que se não obtivesse o apoio dos EUA para o desenvolvimento de uma força de Paz para Timor perderia o apoio de Portugal, nomeadamente no Kosovo, onde as tropas portuguesa seriam imediatamente retiradas.¹¹⁸⁵ Mais, Portugal terá mesmo ameaçado sair da NATO se não obtivesse o apoio da administração americana¹¹⁸⁶ e terá mesmo impedido dezasseis voos militares dos EUA de partir da sua base aérea nos Açores, para pressionar os americanos a apoiarem a ideia portuguesa de uma força de paz em Timor.¹¹⁸⁷

A partir daqui, os EUA começaram a pressionar seriamente a Indonésia e a apoiar a ideia portuguesa sobre a necessidade urgente de uma força de *peace keeping* em Timor. Para além do convencimento do Presidente norte-americano, que sempre se mostrou sensível aos argumentos normativos de Portugal, foi também importante a mudança que se processou ao nível das instituições políticas e burocráticas nos EUA.

¹¹⁸⁴ SAMPAIO, Jorge – “Jorge Sampaio avalia caminho dos timorenses até aos dias de hoje” entrevista à TSF, in http://www.tsf.pt/PaginaInicial/Internacional/Interior.aspx?content_id=1352169&tag=Olhar%20Timor%20-%2010%20anos%20depois%20do%20referendo.

¹¹⁸⁵ António Guterres empenhou-se bastante na questão timorense a ponto de ter pensado em demitir-se se não tivesse conseguido uma intervenção da ONU para travar o desastre humanitário pós referendo. Nas suas palavras: “É evidente que se o processo de independência tivesse sido comprometido e o genocídio se consumasse, eu próprio com a minha co-responsabilização na realização do referendo, teria de tirar todas as consequências no plano pessoal”. GUTERRES, António in *Diário de Notícias*, 18 de Maio de 2002.

¹¹⁸⁶ HENRIQUES, João Pedro - “Ramos Horta revela conversa de Guterres com Clinton em Setembro de 1999: Portugal ameaçou sair da NATO por causa de Timor Leste”, in *Público*, 27 de Agosto de 2000.

¹¹⁸⁷ FERNANDES, Clinton - “The Road to INTERFET: Bringing the Politics Back In”, in *Security Challenges*. Vol. 4, nº 3, 2008, pp. 83-98, aqui p. 89-90.

Com efeito, importa recordar que ainda no dia 4 de Setembro os *estrategas realistas* americanos faziam lembrar que os EUA não estavam dispostos a pôr em risco a estabilidade da Indonésia por causa de Timor e receavam não ter apoio no Congresso Americano para apoiar uma intervenção em Timor.¹¹⁸⁸ Todavia, este cenário realista estático foi profundamente alterado à medida que a crise humanitária em Timor foi sendo transmitida em directo pelas televisões, e se começou a formar um *conhecimento comum* sobre o desastre humanitário em Timor e a necessidade de lhe pôr um fim. Na verdade, para além de todas as influências e pressões diplomáticas a mudança na percepção da situação sobre a questão timorense e a activação de um conhecimento comum e partilhado sobre a crise humanitária em Timor por parte das elites políticas americanas e da administração Clinton fez com que, finalmente, a partir de 1999, os EUA percebessem o verdadeiro significado da causa timorense. Esta mudança na percepção sobre o problema foi decisiva para se iniciar um sentimento de obrigação normativa e reforçar definitivamente a mudança no ambiente ideacional e político no sentido de se construir um *interesse internacional* intervir em Timor. Esta é verdadeiramente a melhor e mais sintética explicação para a mudança em Timor. Com efeito, na sua análise retrospectiva sobre o problema de Timor. Bill Clinton afirma o seguinte:

“(…) I think, first of all, I don’t believe America or any of the other countries were sufficiently sensitive in the beginning and for a long time, a long time before 1999, going all the way back to the ’70s, to the suffering of the people of East Timor. (...) when it became obvious to me what was really going on and that we couldn’t justify not standing up for what the East Timorese wanted and for the decent treatment for them, just under the guise of trying to hold Indonesia together for larger foreign policy reasons, I tried to make sure we had the right policy.”¹¹⁸⁹

Como toda a documentação demonstra os EUA, a administração norte americana e até mesmo a Presidência, tinham conhecimento das violações de Direitos Humanos na Indonésia e em Timor em particular. Deste modo, o que mudou não foi propriamente o conhecimento da situação. O que mudou foi sobretudo a assumpção normativa e a

¹¹⁸⁸ GRAY, Joanne – “Australia responsible for E Timor, says US”, in *Australian Financial Review*. Saturday, September 4, 1999.

¹¹⁸⁹ CLINTON, Bill em *The Democrats & Suharto: Bill Clinton & Richard Holbrooke Questioned on Their Support for Brutal Indonesian Dictatorship, Democracy Now*, 28 January, 2008, in http://www.democracynow.org/features/east_timor.

incoorporação perceptiva do problema que motivou a uma posterior mudança na política da administração americana face a Timor. Durante décadas os interesses materiais, nomeadamente os militares, foram mais fortes entre os EUA e a Indonésia do que as ideias sobre os Direitos Humanos e normas internacionais. Deste modo, apesar de numa primeira fase o discurso político da Casa Branca e do Departamento de Estado não terem tido correspondência com a prática na política do Pentágono e nas relações militares entre a Indonésia e os EUA, a partir de Setembro Bill Clinton assumiu internacionalmente o reconhecimento do problema e a obrigação normativa de mudar a política americana face a Timor, mesmo a militar. Esta mudança não foi imune à pressão do Congresso americano nem muito menos à pressão portuguesa e das Nações Unidas. A partir daqui, os EUA assumiram a sua posição de líder hegemónico na ordem internacional, apoiaram Portugal e convenceram a Austrália a agir regionalmente. Esta assumpção normativa da situação por parte de Bill Clinton significou uma viragem decisiva no ambiente político do momento e provocou uma reacção de contágio em cadeia sobre a percepção da situação e a obrigação normativa da comunidade internacional de intervir em Timor.

Deste modo a situação rapidamente se alterou e o Congresso Americano deixou de ter entraves por parte da Administração executiva norte americana ¹¹⁹⁰ e passou a ser

¹¹⁹⁰ Recorde-se que o Congresso Americano sempre teve uma política de *controlo de danos* relativamente aos acordos militares entre os EUA e a Indonésia. Desde a invasão em 1975, realizada com armamento dos EUA, que a Administração Norte-americana executiva - o Departamento de Estado, o Pentágono e a Presidência - tiveram uma continua política de anular qualquer iniciativa do Congresso para limitar os fortes interesses na área militar e de defesa com a Indonésia. Esta política de silêncio e cooperação com a Indonésia só começou efectivamente a mudar nos finais de noventa. Na verdade desde 1974 que a política do Departamento de Estado americano foi de, uma forma cúmplice e silenciosa, procurar abafar qualquer levantamento da questão relativa a provável invasão de Timor pela indonésia e as consequentes implicações ligadas a ilegalidade relativa a utilização de armamento americano para fins que não exclusivamente defensivos. Neste quadro logo em 4 de Março de 1975, no memorando de W R Smyser enviado para o Secretário de Estado H. Kissinger, é sublinhado o dilema entre a amizade e os interesses americanos com a Indonésia e uma reacção crítica do Congresso. Neste quadro Smyser refere a incerteza quanto a melhor política a seguir pelo Departamento de Estado, não deixando todavia de sublinhar as recomendações do embaixador americano na Indonésia, David Newsom's, no sentido dos EUA adoptarem "a policy of silence", uma vez que os EUA, na opinião do embaixador americano, tinham "considerable interests in Indonesia and none in Timor." Cf. *National Security Council Memo from W.R. Smyser to Henry Kissinger, "Policy Regarding Possible Indonesian Military Action against Portuguese Timor," March 4, 1975 (NSA)*. Sobre este assunto veja-se ainda os documentos posteriores de definição desta política de *abstenção colaborante* dos EUA em *The Secretary's Principals and Regional Staff Meeting, 12 August 1975 (NSA)*; e *The Secretary's Staff Meeting, 8 October 1975 (NSA)*. cf. Anexos. Para uma constatação detalhada sobre o uso de material americano na invasão de Timor veja-se *Memo from Clinton Granger to Brent Scowcroft, "Indonesian use of MAP equipment in East Timor," December 12, 1975 (NSA)*. Para a constatação desta política de constante controlo de danos por parte do Departamento de Estado relativamente ao Congresso Americano, e a opinião pública veja-se *Memo from Thomas Barnes to Brent Scowcroft of the National Security Council, "Contingency Planning for Military Supply to Indonesia," February 18, 1976 (NSA)*; e *Memo from Thomas Barnes to Brent Scowcroft of the National Security Council, "Military Equipment Deliveries to Indonesia," May 17, 1976 (NSA)*.

uma fonte de pressão e de legitimação política para exigir que o governo americano agisse imediatamente para evitar o genocídio de um povo que acabava de demonstrar uma enorme dignidade democrática.¹¹⁹¹

Com efeito, após a conversa com o Primeiro ministro português e com um ambiente político mais favorável ao apoio de uma intervenção em Timor, e sobretudo com a mudança na percepção de Clinton sobre Timor, a administração americana rapidamente se adaptou as exigências da situação.¹¹⁹² Neste sentido, a partir do dia 8 de Setembro, os EUA começaram a passar uma mensagem de forte pressão para com a Indonésia. A administração americana fez questão de começar a passar esta mensagem directa e pessoalmente aos militares indonésios. Assim, no dia 8 de Setembro, em Jacarta, o Almirante Dennis Blair, comandante das forças armadas norte americanas no Pacífico, transmitiu ao General Wiranto que as relações militares entre os seus países iriam ser suspensas.¹¹⁹³

Em Washington, o Secretário da Defesa William Cohen, afirmou que a conduta da Indonésia implicaria “serious economic consequences.”¹¹⁹⁴ Por sua vez, o porta-voz do Departamento de Estado, James Rubin, sublinhou que: “Indonesia’s relations with the international community, including the United States, are at risk here.”¹¹⁹⁵

Esta pressão atingiu o seu *zenith* numa conferência de imprensa na Casa Branca com o Presidente americano a aconselhar de forma veemente o governo indonésio a pôr um fim à violência. Assim, no dia 8 de Setembro, o Presidente Bill Clinton afirmou que: “if Indonesia does not end the violence, it must invite—it must invite—the international community to assist in restoring security. It would be a pity if the Indonesian recovery were crashed by this, but one way or another it will be crashed (...) if they don’t fix it,

¹¹⁹¹ Todos os anos de *lobbying* empreendidos por activistas pró Timor dos EUA estavam finalmente a dar frutos importantes. Com efeito, os membros pró-Timor Leste do Congresso foram capazes de aproveitar o momento e conseguir o apoio da maioria dos seus colegas congressistas e pressionar o Governo com medidas pró Timor e contra a Indonésia. Neste quadro, este movimento liderado pelos Senadores Leahy e Feingold conseguiram propor legislação para impedir o apoio dos EUA na assistência financeira à Indonésia.

¹¹⁹² A começar pelos estrategas realistas do Pentágono, que sempre puseram as importantes relações militares com a Indonésia à frente dos direitos humanos em Timor. Agora, as prioridades alteraram-se e a principal preocupação americana era a de pressionar a Indonésia a terminar com as operações militares em Timor para permitir que uma operação de *peace keeping* liderada pela Austrália não tivesse oposição militar da indonésia e pudesse rapidamente estabilizar a situação e evita mais mortes. Como um alto funcionário americano afirmou: “We don’t have a dog running in the East Timor race, but we have a very big dog running down there called Australia and we have to support it.” HARTCHER, P. – “The ABC of winning US support”, in *Australian Financial Review*, 13 September 1999.

¹¹⁹³ WOLFSON P. - Statement by Under-Secretary of State to the US Congress, Voice of America, 9 September 1999.

¹¹⁹⁴ COHEN W. - “Remarks on East Timor”, *Voice of America*, 8 September 1999.

¹¹⁹⁵ RUBIN J. - US Department of State *Daily Press Briefing*, 8 September 1999.

because there will be overwhelming public sentiment to stop the international economic cooperation.”¹¹⁹⁶

Finalmente, no mesmo dia 8, juntou-se a pressão diplomática da ONU personificada pelo Secretário geral Kofi Anan que afirmou peremptoriamente a sua posição ao declarar o seguinte: “I maintain my position and I've also discussed with the Indonesian President that if they are unable to maintain law and order then they will have to invite and accept international assistance to bring order into East Timor. I'm sure that this is also something that the Council members will press.”¹¹⁹⁷

No mesmo dia o Presidente do Conselho de Segurança, falando em seu nome, reitera o pensamento de Kofi Anan e assume que os membros do Conselho de Segurança partilham “the view of the Secretary-General that if the security situation does not improve within a very short period of time the Council will need to consider further action to help the Government of Indonesia achieve this objective, taking into account the views of the Security Council mission in Jakarta.”¹¹⁹⁸ No dia seguinte, 9 de Setembro a alta comissária para os Direitos Humanos Mary Robinson, “called for urgent international action to protect the East Timorese and United Nations staff from rampaging militias and elements of the Indonesian military”, e anunciou que iria partir com urgência para Timor e Indonésia para se inteirar melhor da situação no terreno.¹¹⁹⁹

Deste modo, o dia 8 de Setembro funcionou como o dia D para a política externa portuguesa, a partir daqui formou-se uma corrente política imparável para apoiar uma intervenção internacional que culminou na reunião aberta do Conselho de segurança do dia 11 e no consequente fim da resistência Indonésia um dia depois. Portugal liderou este movimento e nesse mesmo dia pediu formalmente uma reunião urgente do Conselho de Segurança para discutir a crise de Timor, pedido que foi imediatamente secundado pelo Brasil que contrariamente a Portugal fazia agora parte do Conselho de Segurança (CS).

No início da semana o Presidente do Conselho de Segurança, Peter van Walsun, consultou os membros do CS e num primeiro momento concordou com o argumento

¹¹⁹⁶ CLINTON, B. - United States Department of State, *Daily Press Briefing* 118, 8 September, 1999, (sublinhados nossos). Veja-se também SHENON P. - “President asserts Jakarta must act or admit troops”, in *New York Times*, 10 September 1999.

¹¹⁹⁷ ONU, “SECRETARY-GENERAL'S STATEMENT TO THE PRESS on East Timor”. ONU, NY, 8 September 1999. Veja-se também *Briefing by the Secretary-General at UN headquarters, 10/9/99*.

¹¹⁹⁸ ONU, *Press Statement By The President Of The Security Council On 8 September 1999: The Situation In East Timor*. Cf. anexos.

¹¹⁹⁹ ONU, High Commissioner For Human Rights To Make First-Hand Assessment Of Deteriorating Situation In East Timor, 9 September 1999.

geral¹²⁰⁰, segundo o qual não fazia sentido convocar o CS para discutir Timor sem esperar pela chegada da Missão Diplomática do Conselho de Segurança da ONU que tinha acabado de chegar à Indonésia no dia 8 de Setembro. Todavia, Peter van Walsun recorda que naquele momento a opinião pública internacional não compreenderia “it if we let another weekend go by without the Council expressing its concern at what was going on in East Timor.”¹²⁰¹

Na verdade, neste momento crítico o efeito CNN mais uma vez não pode ser menosprezado, sobretudo quando conjugado com um forte empenhamento político e um sentimento de obrigação normativa. Esta conjugação produziu um contágio cibernético que alimentou e reforçou o circuito de *inputs* e *outputs* entre decisores, ambiente político internacional e meios de comunicação. Foi claramente isso que aconteceu com o caso de Timor onde, mais uma vez, os decisores foram influenciados pelas reacções da sociedade civil e da opinião pública e publicada internacional que, nesta altura, não se cansaram de chamar a atenção para a dicotomia entre a *civilidade* dos timorenses no dia do referendo e a *barbárie* da violência das milícias e das forças de segurança indonésias no pós referendo.

As imagens de violência transmitidas pelos vários canais de televisão presentes no território para dar cobertura ao processo de consulta popular despertaram um pouco por todo o mundo uma importante manifestação de solidariedade. Mas foi sobretudo em Portugal que o sentimento de solidariedade para com o povo de Timor mais se faz sentir e de uma forma até aí nunca vista.¹²⁰² Com efeito, em Portugal ocorreu uma eficaz e genuína articulação entre os media e a sociedade civil a favor de uma intervenção internacional em Timor que provocou uma singular onda de solidariedade que varreu o país de norte a sul.¹²⁰³

¹²⁰⁰ O Brasil foi a excepção. Deste modo o Brasil foi um interlocutor e aliado fundamental das posições portuguesas no Conselho de Segurança neste período.

¹²⁰¹ VAN WALSHUN, Peter - "The East Timor Crisis And The Doctrine Of Humanitarian Intervention", op. cit.

¹²⁰² Todo o tipo de Instituições públicas, empresas e milhares de cidadãos anónimos quiseram dar o seu contributo através do Gabinete do Comissário para o Apoio à Transição em Timor-Leste (CATTL). Neste quadro (CATTL) foi criado um fundo de solidariedade com conta aberta no maior banco português Caixa Geral de Depósitos. Estas doações permitiram fazer face aos inúmeros pedidos de ajuda que diariamente chegavam de Timor-Leste.

¹²⁰³ Esta campanha culminou com a TSF, o Diário de Notícias e o Jornal de Notícias a lançarem no dia 9 de Setembro uma iniciativa de solidariedade intitulada *Branco por Timor*. A estação de rádio e os dois jornais diários apelaram a todos os portugueses solidários com a causa timorense para que usassem uma peça roupa de cor branca, estendessem uma colcha ou lençol branco à janela ou levassem o branco até aos seus veículos ou aos seus locais de trabalho. A ideia era estender o branco - cor de luto e de paz - numa mobilização solidária para com a situação dramática que se vivia em Timor Lorosae. Campanhas semelhantes, ainda que com menor expressão, foram lançadas nos EUA, Reino Unido e Austrália.

No dia 7 de Setembro a estação de rádio TSF e a cadeia de televisão SIC instalaram um grande *videowall* em frente à embaixada dos Estados Unidos, onde eram mostradas imagens do sofrimento dos timorenses. A exemplo do que aconteceu nos EUA e na Austrália, a estação de rádio Antena 3 começou a divulgação de uma importante campanha de solidariedade, intitulada *Um Mail por Timor*.¹²⁰⁴ Esta campanha patrocinada pelas principais redes de solidariedade para com Timor, fazia um apelo aos cidadãos para enviarem mensagens por fax e correio electrónico endereçadas a Bill Clinton, ao Presidente Habibie, a Kofi Anan e aos Estados-chave membros da ONU para iniciarem uma intervenção de *peace keeping* em Timor. No dia seguinte, 8 de Setembro, aconteceu em Lisboa uma espectacular manifestação pública de apoio a Timor através da formação de um cordão humano de dez quilómetros que ligou a embaixada de França à embaixada dos EUA, e que passou em frente às representações diplomáticas dos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU da capital portuguesa. Cerca de meio milhão de Portugueses invadiram as ruas de Portugal em favor de uma urgente intervenção da ONU em Timor.

Também a opinião pública internacional não ficou imune à crise humanitária que se estava a passar em Timor. De forma paradigmática o *Economist* do dia 9 de Setembro numa clara chamada de atenção para a urgência da situação perguntava: *Quem vai salvar Timor leste?*¹²⁰⁵ Depois, sublinhava que a diplomacia poderia não ser suficiente, e que o Conselho de Segurança da ONU deveria estar preparada para usar a força mesmo sem a permissão indonésia, sob o risco da ONU e o do CS perderem a sua credibilidade e deixarem de ser levados a sério. A influente revista reflectia bem o ambiente político que se vivia na ONU e dava o tom para o que se poderia passar com Timor. Por outro lado, era revelador do ambiente político e ideacional do momento a importância que a questão timorense começava a assumir como uma causa normativa que implicava o papel da ONU, da Comunidade Internacional e das ideias e interesses dos seus principais actores na construção da ordem internacional. Com efeito, o *Economist* chama a atenção para que: “If the UN collapses in disrepute like the League of Nations, the prospects of finding international solutions for international problems - such as the spread of weapons of mass destruction - will simply vanish. Perhaps then

¹²⁰⁴ Esta campanha que consistia em enviar *mails* e *faxs* para os endereços dos principais líderes políticos em Washington, NY, e Jacarta, teve um impacto significativo e foi também realizada com alguma importância nos EUA e na Austrália, bem como um pouco por todas as redes de solidariedade com Timor espalhadas pelo globo, mas não tiveram o impacto massivo e nacional com em Portugal.

¹²⁰⁵ “Who will rescue East Timor?”, in *Economist*; 09/11/99, Vol. 352, nº 8136, p. 45-46.

those western countries that could not tolerate mass murder in Kosovo will wonder why they could so readily tolerate it in "insignificant" *East Timor*.”¹²⁰⁶

Sobe os holofotes da imprensa internacional, os esforços de pressão normativo-diplomáticos da ONU continuaram a ser reforçados. Com efeito, ainda em Setembro uma sessão especial da Comissão dos Direitos Humanos aprovou uma resolução que instava o Secretário Geral a estabelecer uma comissão de inquérito internacional para investigar as provas sobre os abusos e as violações de direitos humanos praticadas pelas autoridades indonésias em Timor. Esta tarefa foi entregue ao Alto-comissário para os Direitos Humanos.

Depois, temos de destacar o papel de Kofi Anan como empreendedor normativo. Deste modo, no dia 10 de Setembro, Kofi Anan citando o Princípio de Nuremberga anunciou de uma forma enérgica e corajosa que se os abusos aos Direitos Humanos não terminassem imediatamente e não fosse permitido o envio de uma força multinacional da ONU, todos os actores políticos e militares envolvidos corriam o risco de serem processados por crimes contra a humanidade. Com efeito, Kofi Anan assume nesta conferência de Imprensa que se a Indonésia se recusar a aceitar a ajuda internacional não pode deixar de ser responsabilizada “for what could amount, according to reports reaching us, to crimes against humanity.”¹²⁰⁷

Finalmente, temos de sublinhar o papel da administração Clinton que insistentemente, e muitas vezes de forma informal, influenciou os organismos económicos internacionais a fazerem uma ligação entre o auxílio económico e a necessidade de reformas políticas e a defesa dos Direitos Humanos. Esta *linkage* foi essencial para pressionar a Indonésia. Deste modo, para além da pressão diplomática tradicional na ONU, o governo americano activou a ameaça da arma económica para pressionar o governo indonésio. Aqui, convém sublinhar que para além da pressão normativa-diplomática, os EUA desempenharam um papel decisivo através de pressões e ameaças directas de sanções diplomáticas e económicas. Com efeito, não podemos esquecer que a administração Clinton suspendeu a venda de armas e de toda a cooperação militar com a Indonésia e, de maior importância nesta altura de crise

¹²⁰⁶ “The tragedy of East Timor”, in *Economist*, 09/11/99, Vol. 352, nº 8136.

¹²⁰⁷ ANAN, Kofi in http://www.un.org/peace/etimor99/Press_frame.html.

financeira e económica, ameaçou com a possibilidade de todos os empréstimos e ajudas financeiras poderiam ser cancelados se a Indonésia não colaborasse com a ONU.¹²⁰⁸

Também não podemos deixar de recordar o quão importante foi a capacidade do governo australiano depois de pressionado pelo Secretariado da ONU, por Portugal, pelos EUA, e pela sua sociedade civil, rapidamente disponibilizar as suas forças armadas para liderar a operação militar de manutenção da paz em Timor. Todavia, não podemos deixar de sublinhar novamente que os governantes australianos só depois do impacto do referendo, da mediatização da crise humanitária em Timor, da motivação e apoio político dos EUA é que finalmente assumiram a sua obrigação normativa de liderarem uma *coligação de vontades* e assumirem a sua função de estabilizador militar em Timor. E mesmo assim só com o cumprimento de dois pressupostos prévios: um mandato claro da ONU e o convite e permissão explícitos da Indonésia.

6.3.4. A reunião aberta do Conselho de Segurança e o fim da resistência indonésia.

No espaço de uma semana, o ambiente político e normativo mudou significativamente. Entre o dia 5 e o dia 15 de Setembro a comunidade internacional começou a *construir um interesse internacional* para apoiar Timor a auto-determinar-se.

Deste modo, e sob influência liderante da diplomacia portuguesa,¹²⁰⁹ o Presidente do Conselho de Segurança (CS) da ONU decidiu que situação era tão grave que não era aconselhável esperar pela chegada da Missão Diplomática para reunir o Conselho de Segurança para se pronunciar sobre a situação de Timor. Assim, na sexta-feira dia 10 de Setembro, Peter van Walsun informou os membros do Conselho de Segurança que iria convocar para o dia seguinte uma reunião aberta do CS.

¹²⁰⁸ Claro que esta atitude pró-activa na condenação da Indonésia e no apoio das posições portuguesas só começou a ser uma realidade importante a partir de 1999. Como o próprio Bill Clinton reconhece. Veja-se *The Democrats & Suharto: Bill Clinton & Richard Holbrooke Questioned on Their Support for Brutal Indonesian Dictatorship, Democracy Now*, 28 January, 2008, in http://www.democracynow.org/features/east_timor.

¹²⁰⁹ Como explica o embaixador António Monteiro existiam neste momento dois grupos dentro do CS e dos actores chave no problema, os que defendiam uma atitude mais conservadora e expectante advogando que nada se deveria decidir antes da chegada da missão diplomática do CS, e os que defendiam uma atitude pró activa e de intervenção imediata para travar o desastre humanitário em Timor. Portugal liderou com sucesso este segundo grupo.

Esta reunião aberta do CS que decorreu dia no dia 11 de Setembro¹²¹⁰, prolongou-se ao longo de praticamente seis horas e revelou-se um autêntico barómetro do *interesse internacional*.¹²¹¹ Na verdade, nesta reunião participaram cinquenta delegações, na sua esmagadora maioria bastante críticas da incapacidade Indonésia em honrar os compromissos assumidos nos acordos de 5 de Maio. Neste sentido, nesta decisiva reunião do Conselho de Segurança, solicitada pela deterioração da situação em Timor e cirurgicamente convocada antes do retorno da missão diplomática da ONU, o representante diplomático indonésio, Makarim Wibisono, mantinha a versão oficial do seu governo, segundo a qual, não era política da Indonésia facilitar a violência e a intimidação em Timor leste. E insistiu que a Indonésia não via necessidade “for the introduction of a multinational or peacekeeping force at this stage.”¹²¹²

Contrariamente, e de uma forma bastante convincente, Portugal secundado pelo Brasil, União Europeia e EUA, argumentaram sobre a necessidade urgente de uma intervenção internacional através de uma força de paz da ONU como a única via para pôr fim ao desastre humanitário que estava a acontecer em Timor. O embaixador americano, Richard Holbrooke, na sua intervenção avisou o governo indonésio que, perante a actual situação, se a Indonésia insistisse na sua inflexibilidade de não aceitar uma força internacional de *peacekeeping* corria o risco de enfrentar “the point of no return in international relations.”¹²¹³

O embaixador português participou nesta reunião decisiva com um visível sentimento de dever cumprido e com a constatação feliz de Portugal não estar mais

¹²¹⁰ ONU, *United Nations Security Council Meeting*, S/PV.4043.

¹²¹¹ Temos consciência do risco científico ao elaborar esta inovação conceptual. Todavia não o fazemos de forma definitiva nem ortodoxa. O que queremos dizer na esteira das teorias do construtivismo social, é que os interesses constroem-se tendo em conta as estruturas normativas e sociais da sociedade internacional, existindo nesta importantes pontos de viragem seguidos de pontos de convergência em que, num determinado momento, os principais actores da comunidade internacional concordam na definição de um *interesse internacional*, numa acção ou decisão a tomar na política internacional. Aqui não existe melhor exemplo do que observar as resoluções e decisões do Conselho de Segurança da ONU como espelho reflector da conjugação de interesses dos principais actores da comunidade internacional. Este nosso *interesse internacional* está intimamente ligado ao conceito de *shared understandings* e *common knowledge* e da relação intersubjectiva que se estabelece entre mudança de ideias e o *conhecimento comum* e partilhado das normas. Veja-se a parte teórica e, sobretudo, a ideia de “shared understandings” de ADLER- op.cit 1997; mas também das ideias em FINNEMORE, Op. cit. 1996; FINNEMORE; SIKKINK - op. cit 1998; SCHIMMELFENNIG – Op. cit, 2001. KATZENSTEIN, KEOHANE, KRASNER – op. cit, 1998; CULPEPPER, Pepper – “The Politics of Common Knowledge Ideas and Institutional Change in Wage Bargaining.” in *International Organization*, Winter, 2008, Vol. 62, nº 1, pp. 1-33. Aliás até os autores racionalistas sublinham a importância do conhecimento comum na coordenação de decisões e preferências institucionais internacionais. Veja-se CHWE, Michael Suk-Young - *Rational Ritual: Culture, Coordination, and Common Knowledge*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

¹²¹² Mr Makarim Wibisono in *United Nations Security Council Meeting*, S/PV.4043.

¹²¹³ T. Dodd; HARTCHER, P. - “Humiliation for Jakarta”, in *Australian Financial Review*, 13 September 1999, p. 1.

isolado na ONU. Portugal finalmente conseguiu fazer passar de forma indiscutível a posição da política externa portuguesa em detrimento da posição da política externa indonésia nos órgãos máximos da comunidade internacional.

Finalmente, o Conselho de Segurança da ONU recebeu o relatório da missão diplomática do CS a Jacarta e a Díli. O relatório que resultou desta missão diplomática a Jacarta, onde ocorreram encontros com o Presidente Habibie e com membros do Governo indonésio, era claro na sua conclusão. A onda de violência e terror que varreu Timor após o referendo não poderia ter ocorrido sem o envolvimento de grande parte das forças militares e policiais indonésias.¹²¹⁴ Desta forma, este relatório também foi importante pois foi a peça normativa e política que faltava para solidificar a posição de Portugal junto do CS da ONU. Nele se constatou e declarou que as autoridades indonésias ou não quiseram ou, então, não conseguiram ter a capacidade de providenciar um ambiente de segurança propício à implementação dos acordos de 5 de Maio. E isto foi essencial pois a incapacidade de assegurar a segurança no território passou a ser o grande argumento para uma intervenção internacional.

Neste momento, os papéis tinham-se invertido e Portugal era agora escutado com atenção e as suas ideias sobre Timor partilhadas pela maioria da comunidade internacional. *Per contra* o embaixador indonésio assistia desapontado ao isolamento crítico do papel da indonésia em Timor. Mesmo o argumento *soberanista* da interferência nos assuntos internos, não conseguiu calar as críticas do argumento *normativo* da intervenção humanitária.

Claro que em circunstâncias normais o equilíbrio entre os pratos da balança compostos por Soberania e Direitos Humanos não seria tão favorável ao peso deste último.

Todavia, a circunstância de *crise* e de mudança no ambiente ideacional, político e normativo, construíram o *interesse internacional* que originou a necessidade geral da comunidade internacional ver o problema de Timor finalmente resolvido através de uma solução normativa internacionalmente aceitável. Isto significou que mesmo os países próximos da Indonésia, como os que integravam o movimento dos não alinhados e os da ASEAN, passaram a ter uma forte convicção que a questão timorense podia e *deveria* ser resolvida à luz dos Acordos de 5 de Maio e do resultado do referendo.

¹²¹⁴ ONU, *Report Of The Security Council Mission To Jakarta And Dili*. S/1999/976, 14 September 1999.

Na verdade, a Indonésia sentiu uma enorme frustração e isolamento ao constatar que quer na ONU, quer na ASEAN e APEC, a esmagadora maioria de países - mesmo os outrora apoiantes da política indonésia em Timor - já não concordavam com a Indonésia. Este isolamento crítico internacional conjugado com a pressão de Kofi Anan e dos EUA terá sido um factor decisivo para a administração de Habibie concordar com a intervenção internacional em Timor.

Por outro lado, convém sublinhar que o isolamento crítico que se abateu sobre a Indonésia não foi apenas o resultado da flagrante violação dos direitos humanos em Timor. Foi também devido ao facto de, após contínuos impasses e bloqueios, a Indonésia ter abraçado uma fórmula internacionalmente aceitável que não só incluía Portugal como incluía a ONU, responsabilizando desta forma a comunidade internacional. Ou seja, finalmente a Indonésia aceitou adoptar um comportamento adequado e de acordo com as normas internacionais, mas quando se apercebeu que o resultado desse acordo não seria o desejado, resolveu pura e simplesmente sabota-lo. Ora, esta postura foi precisamente a negação do comportamento adequado, e muitos Estados - especialmente os mais pequenos, que olham para a ONU e para o seu Secretariado como uma garantia normativa fundamental - condenaram esta atitude e interpretaram-na como um comportamento que punha em causa o papel da ONU e mesmo do seu Secretário Geral.

Com efeito, não podemos esquecer que Kofi Anan se envolveu directamente na resolução da questão timorense e o comportamento da Indonésia neste período originou um certo embaraço, as vezes mesmo um certo desafio, ao seu papel de empreendedor normativo e à sua determinação em resolver esta questão internacional.¹²¹⁵

Deste modo, após uma eficaz e concertada pressão internacional, a resistência Indonésia chega ao fim e o Presidente indonésio Habibie vê-se obrigado a ceder. Assim, no dia seguinte à reunião aberta do Conselho de Segurança, 12 de Setembro, Habibie e Wiranto após uma reunião do gabinete especial surgem perante as câmaras e microfones

¹²¹⁵ Este foi um dos argumentos de António Monteiro na sua intervenção na sessão aberta do CS. Na sua intervenção o embaixador português sublinhou o carácter normativo -político da ONU e do comportamento inadequado e de desrespeito das normas internacionais da Indonésia. Nas suas palavras "Never in the Organization's history had institutions of one Member State so clearly and blatantly attempted through violence to destroy a process organized and conducted by the United Nations. The Organization could not afford once again to intervene in a conflict only to stand by helplessly while the process lost its course. After all the assurances given by the Indonesian authorities, the United Nations could not just walk out and leave the East Timorese to die." ONU, *Statement By Ambassador António Monteiro, Permanent Representative Of Portugal To The United Nations, To The Security Council (The Situation In East-Timor)*, 11 September 1999.

dos meios de comunicação internacionais reunidos no edifício presidencial. Aqui, Habibie anunciou que o seu governo tinha decidido permitir que uma força de *peacekeeping* da ONU fosse enviada para Timor-leste.¹²¹⁶

Esta aceitação do presidente Indonésio foi posteriormente seguida de uma declaração do ministro dos negócios estrangeiros indonésio em Nova York. Na sede da ONU, após um encontro com o Secretário-geral Kofi Anan e com os membros do Conselho de Segurança, Ali Alatas reiterou a aceitação, sem qualquer condição prévia, de uma força internacional mandatada pela ONU para restabelecer a ordem em Timor. Convém, contudo referir que esta declaração aparentemente tranquila não corresponde a uma atitude de aceitação voluntária por parte do governo indonésio.

Com efeito, o governo indonésio e nomeadamente Ali Alatas tudo fizeram para evitar uma intervenção internacional da ONU. Na verdade, mesmo quando as elites indonésias se resignaram à pressão internacional e aceitaram a força internacional da ONU, inicialmente a Indonésia tudo tentou para definir os termos e as condições do desenvolvimento da força internacional. Todavia, o melhor que conseguiu foi não perder a face na diplomacia internacional ao ser referido que esta força entraria em Timor a convite do governo indonésio. Assim, o governo indonésio conformou-se com a sua posição de fragilidade relativa e aceitou que seria a ONU a determinar a forma, os meios e a composição dos Estados que contribuiriam para a força de segurança internacional.

Convém recordar que o presidente Habibie foi *convencido* a aceitar uma força multinacional para repor a ordem em Timor no mesmo exacto dia que uma missão diplomática composta por cinco membros da ONU chegou a Díli e imediatamente após uma delegação do FMI ter adiado a sua visita a Jacarta. Isto significa que a pressão das Nações Unidas não foi unicamente normativo-diplomática. Ela teve também um carácter económico muito importante. Em primeiro lugar, o FMI e o Banco Mundial (BM) – juntamente com o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) e o governo Japonês – suspenderam uma tranche de 1.4 biliões de dólares do pacote geral acordado com a Indonésia de 43 biliões de dólares de ajuda e estabilização económica no quadro da assistência à crise financeira asiática. Em segundo lugar, o Presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, em clara articulação com a administração Clinton, tornou

¹²¹⁶ A presença do general Wiranto, junto à Habibie enviou um sinal claro de que as TNI tinham acordado apoiar a decisão sobre a necessidade do envio de uma força internacional de *peacekeeping* da ONU para Timor-leste.

claro à administração de Habibie que a economia indonésia iria suportar maiores custos económicos se a lei e a ordem em Timor não fossem restauradas.

Deste modo o pedido forçado de Habibie ao Secretário-geral da ONU, Kofi Anan, para solicitar ajuda à ONU para restaurar a ordem e a segurança em Timor-leste foi o resultado de vários e interligados factores. Desde logo, da pressão diplomática assumida na reunião aberta do Conselho de Segurança anterior, reforçada pelo *feedback* da Missão Diplomática do CS da ONU, do importante papel de Kofi Anan, da política externa portuguesa e da sua feliz interligação com a diplomacia da resistência, da solidariedade e activismo das redes internacionais da sociedade civil, e da assumpção da obrigação normativa do actor hegemónico da Comunidade internacional, os EUA. Na verdade, após ter assumido essa obrigação normativa a Administração Clinton,¹²¹⁷ muitas vezes *behind the scenes*, conseguiu convencer a Austrália a estar pronta para liderar uma força de *peacekeeping* da ONU, o que foi claramente a gota de água que levou o Presidente Habibie a decidir-se pelo comportamento adequado e permitir que uma força de paz entrasse em Timor.

Com efeito, apesar de toda a pressão diplomática, era necessário um actor que estivesse disposto a liderar uma força de *peace enforcing*. Neste momento crítico a Austrália assumiu o seu papel regional e disse: *presente!* Na verdade, como já referimos, a Austrália nunca quis antagonismos com a Indonésia e sempre foi uma espécie de último muro no que tocava à defesa da política Indonésia em Timor. Todavia, neste momento a Austrália pressionada pela *lógica das consequências* de estabilizar a ordem regional e incentivada pelos EUA, ONU, Portugal, Japão¹²¹⁸, e pelos

¹²¹⁷ No momento crítico, sobretudo após o referendo, Os EUA apoiaram activamente o processo de autodeterminação de Timor. Nos anos decisivos de 1998-1999, os EUA quer através da pressão económica quer através do Conselho de Segurança foram dos actores que mais contribuíram política e financeiramente para a formação da UNAMET. Neste sentido, o presidente Clinton, a Secretária de Estado Madeleine Albright que se tinha encontrado anteriormente com Xanana Gusmão em Jacarta, e o Secretário de Defesa, William Cohen, todos pressionaram os seus homólogos indonésios para que contivessem a violência que ameaçava o referendo. A 4 de Setembro de 1999, ao congratular-se com o resultado do referendo em Timor, a Secretária Albright disse que os EUA continuariam a dar todo o seu apoio ao processo, conduzido pelas Nações Unidas, que visava transformar Timor-leste numa nação independente. *Press Releas, State Department*, Washington, 4 September 1999. Depois do surto de violência, o presidente Clinton manifestou-se veementemente a 9 e 10 de Setembro de 1999, sublinhando a necessidade de uma força internacional de segurança em Timor-Leste e do apoio dos EUA a tal força, se a Indonésia não conseguisse restabelecer a ordem. Neste quadro, os Estados Unidos da América posicionaram mil fuzileiros ao largo de Timor-Leste, mas limitaram o seu contributo directo à INTERFET a um apoio logístico, que incluía a assistência logística e de informações às forças no terreno.

¹²¹⁸ No seguimento da decisão de Kofi Annan, em 1997, de reanimar a questão de Timor-Leste, o Japão integrou o grupo nuclear (*core groupe*) de cinco Estados que juntamente com Jamsheed Marker, Representante Pessoal do Secretário-Geral para Timor-Leste passaram a fazer a ligação diplomática entre Portugal a Indonésia e o SG da ONU sobre a questão Timorense. Jamsheed Marker manifestou o seu reconhecimento pelo papel importante que o Japão desempenhou neste período crítico. Com efeito, o Japão

países do sudeste asiático (APEC, ASEAN¹²¹⁹) bem como pressionada por uma *lógica do comportamento apropriado*,¹²²⁰ incentivada pelo novo ambiente político e normativo internacional e pela motivação da sociedade civil australiana, que sempre sentiu uma dívida moral para com o povo timorense, prontificou-se a liderar essa operação. Na verdade, a Austrália rapidamente se preparou primeiro com uma e logo a seguir com duas brigadas em *stand by* para desenvolver a operação *stabilize* que tinha como objectivo retirar de Timor os cidadãos australianos e ocidentais. Depois, de forma hábil, conseguiu na Cimeira da APEC (Asia-Pacific Economic Co-operation) em Auckland, conduzir uma política diplomática que lhe permitiu um apoio internacional e regional importante.¹²²¹ Ao exprimir a sua prontidão para liderar uma *coligação de vontades*,¹²²²

revertendo a sua política tradicional, apoiou a decisão do Presidente Habibie de permitir o voto em Timor-Leste e a Consulta Popular organizada pelas Nações Unidas a 30 de Agosto de 1999. Depois do referendo, o governo japonês apelou para que o resultado fosse respeitado por todas as partes e pediu à Indonésia “que cumprisse as suas responsabilidades pela segurança (e) tomasse todas as medidas necessárias” para controlar as milícias. Apesar de cautelosamente se ter recusado a interromper a ajuda à Indonésia como reacção à destruição com o argumento que o corte da ajuda poderia desestabilizar a economia da Indonésia e prejudicar a recuperação económica do leste asiático, o Japão posteriormente anunciou que iria fornecer toda a assistência possível para o período de transição. Como se sabe a Constituição Japonesa impedia o país de contribuir com tropas para a INTERFET, mas o Japão foi o principal doador económico da INTERFET, com uma participação de cerca de 100 milhões de dólares. Veja-se GORJAO, Paulo – “Japan’s Foreign Policy and East Timor, 1975-2002”, in *Asian Survey*, Vol. 42 Issue 5, 2002, pp.754-772. WALTON David – “Japan and East Timor Implications for the for the Australia-Japan Relationship”, in *Japanese Studies*, Vol. 24, nº 2, 2004, pp. 233-246.

¹²¹⁹ Apesar das reservas iniciais da ASEAN, a sua resposta à crise, nomeadamente o seu apoio à INTERFET mostrou-se mais forte e sólido do que muitos de fora da região teriam imaginado. O caminho da participação directa da ASEAN na crise timorense foi aberto quando a Indonésia deixou cair as objecções à presença das Nações Unidas. No entanto, apesar dos seus orçamentos apertados e de uma certa relutância inicial para o envolvimento, a ASEAN deu uma contribuição importante tanto no plano político como no militar às missões da INTERFET e da UNTAET. Sem a participação da ASEAN, o desafio de manutenção da paz teria sido muito maior. Além disso, as perspectivas de futuro de um Estado de Timor-leste livre e independente teria sido ainda mais incerto.

¹²²⁰ Como já sublinhamos, na *lógica das consequências*, o decisor actua com base no cálculo das diferentes opções, escolhendo aquela que, aparentemente, é a mais eficiente para atingir os seus objectivos. Na *lógica do comportamento apropriado*, o decisor actua de acordo com as normas, sejam elas directamente derivadas de regras ou leis jurídicas, ou sejam elas derivadas do ambiente identitário e social do decisor. Veja-se a parte teórica.

¹²²¹ Na reunião da APEC durante os dias 11 e 12 Setembro de 1999, a Austrália conseguiu ganhar o apoio da maioria dos seus líderes regionais. Resta sublinhar que Robin Cook, o Secretário dos Estrangeiros britânico, também esteve presente e que o Reino Unido, bem como os EUA, foram particularmente úteis para a Austrália ganhar o apoio do Conselho de Segurança da ONU. Além disso, foi necessária uma diplomacia activa em relação aos países da ASEAN, onde Bill Clinton parece ter sido decisivo. Também a presença de Ramos-Horta nesta cimeira não terá sido uma mera coincidência.

¹²²² Na cimeira de Auckland o primeiro-ministro australiano, John Howard, anunciou a “coalition of the willing” de sete Estados que concordaram em juntar-se a uma força de *peacekeeping* mandatada pela ONU em Timor-leste, com a permissão da Indonésia. Nesta cimeira, o primeiro-ministro australiano confirmou que existiam Estados que estavam fortemente empenhados nesta missão, designadamente a Austrália, a Nova Zelândia, a Malásia, o Reino Unido, o Canada, as Filipinas e Portugal. Confirmou ainda que existiam outros Estados que apoiavam princípio de uma missão da ONU em Timor, nomeadamente os Estados Unidos, a Suécia, a Tailândia e a França. Relativamente aos Estados Unidos deixou escapar sem dar qualquer explicação detalhada que: “The U.S. offer has gone well beyond logistical support.” Citado em “APEC leaders focus on East Timor on eve of summit,” September, 12, 1999, in

permitindo que a ONU passasse à implementação da III fase da UNTAET, a Austrália teve o seu momento decisivo na questão timorense.¹²²³

Apenas dois dias depois do governo indonésio ter transmitido ao Secretário-Geral o seu “pedido de ajuda”, no dia 14 de Setembro, foi possível chegar-se a um consenso alargado no Conselho de Segurança para se definir um projecto de resolução que autorizava uma força de segurança internacional a partir para Timor para impor a lei e a ordem no território. O projecto de resolução como é tradicional foi escrito pelo Reino Unido e baseava-se no capítulo sétimo da carta da ONU sobre a utilização da força para manter a paz e a segurança internacional. A força de segurança da ONU em Timor teria permissão para exercer todo o tipo de força necessária para implementar o seu mandato. Mais, de uma forma irónica e interessante este direito de utilização de força foi conquistado no Conselho de Segurança por aclamação. Muito diferente, portanto do que aconteceu em 1975. Mas como dizia o grande poeta português “Mudam-se os tempos mudam-se as vontades”¹²²⁴.

Finalmente, depois de uma maratona negocial de 15 horas, no dia 15 de Setembro o Conselho de Segurança ratifica a resolução para a formação de uma força de intervenção multinacional (a INTERFET) a ser enviada imediatamente para pôr fim à grave crise humanitária e restaurar a ordem e a segurança em Timor.¹²²⁵ Deste modo, e após o consentimento forçado de Habibe, o Conselho de Segurança determina que a situação de Timor-leste constituía uma ameaça a paz e a segurança internacional. Neste sentido, o Conselho de Segurança agindo sob o capítulo VII da Carta da ONU adopta a resolução 1264 no dia 15 de Setembro autorizando a criação de uma força multinacional com poderes para utilizar todas as medidas necessárias para restaurar a paz e a segurança em Timor Leste.¹²²⁶

<http://edition.cnn.com/ASIANOW/australasia/9909/11/apec.03/index>. O que, nas entrelinhas, se pode interpretar como um papel decisivo que a administração Clinton teve nesta decisão australiana de liderar uma força de intervenção em Timor. Na verdade, como já referimos, aparentemente só quando teve luz verde dos EUA é que a Austrália se preparou para o seu papel decisivo.

¹²²³ Claro que isto não invalida as análises que demonstram que o comportamento do governo australiano foi também bastante influenciado por razões oportunistas e egoístas típicas de um pensamento realista e calculista, e que este pensamento custou bastante caro, sobretudo aos Timorenses. Com efeito, não podemos esquecer que até a crise explodir em Setembro, os Australianos foram sempre muito cépticos de uma intervenção internacional da ONU em Timor.

¹²²⁴ CAMÕES, Luís - *Os Lusíadas*. Lisboa: Verbo, 1972, p. 34.

¹²²⁵ United Nations Security Council, S/RES/1264, 15/9/99.

¹²²⁶ ONU, RESOLUTION 1264 (1999) S/RES/1264 (1999), 15 September 1999. cf. anexo.

No dia 20 de Setembro, chegam a Timor os primeiros militares da força de paz, sob o comando do general australiano Peter Cosgrove.¹²²⁷ Três dias depois, no dia 24, o governo Indonésio levanta a lei marcial imposta em Timor. Imediatamente a seguir, as forças armadas indonésias que continuavam em Timor começaram a retirar de forma gradual os seus primeiros elementos do território.

Em Nova Iorque, mais uma vez, o Secretariado da ONU facilitou as consultas políticas entre a Austrália e a Indonésia, bem como, em Díli, as consultas técnicas entre os comandantes da força internacional de Timor-Leste (INTERFET) e as forças armadas indonésias (TNI). Deste modo, a força multinacional de peacekeeping liderada pela Austrália começou a sua implantação no terreno no dia 20 de Setembro e rapidamente se estabeleceu. Apesar dos receios iniciais de que a INTERFET iria defrontar vários problemas e obstáculos à sua missão de restabelecer a ordem, a verdade é que a INTERFET rapidamente, e sem grandes problemas, conseguiu repor a ordem e a segurança em Timor-leste. Mesmo nas zonas rurais fora de DILI, a INTERFET conseguiu rapidamente instituir a ordem e começar a organizar a distribuição de mantimentos de socorro e de primeira necessidade.

O principal desafio com que a INTERFET foi confrontada não foi com a violência das milícias, mas antes com o repatriamento dos mais de 260 mil timorenses transportados à força para Timor Ocidental. Todavia, a INTERFET foi essencial pois permitiu que a ONU iniciasse o desenvolvimento de uma grande operação de ajuda humanitária. Por outro lado, a presença da INTERFET e o estabelecimento da ordem e segurança desempenhou um papel decisivo no convencimento de todos, sobretudo das forças *conservadoras-continuistas* ligadas à administração indonésia e às TNI, de que era inútil qualquer tentativa de manter Timor-leste sob domínio Indonésio. Consequentemente, no dia 28 de Setembro, numa reunião entre a Indonésia e Portugal, a Indonésia concordou com o princípio de transferência de toda a autoridade sobre Timor-leste para a ONU. A partir daqui inicia-se um novo ciclo: o de construção do

¹²²⁷ As primeiras tropas a chegarem a Timor, no dia 20, eram compostas por tropas especiais da Austrália, Reino Unido e Nova Zelândia e eram cerca de 2000 efectivos. Posteriormente e ao longo das semanas seguintes foram chegando tropas dos outros países participantes até que no dia 12 de Outubro toda a operação da INTERFET estava no terreno. No total a INTERFET será composta por mais de 8000 militares e oriunda de 14 Estados participantes. Portugal terá uma presença importante e será responsável por comandar um dos três sectores operacionais. No seu pico, a INTERFET chegou a ter no terreno cerca de 11,000 militares oriundos de 22 países. Para mais detalhes sobre a INTERFET veja-se BREEN, Bob - *Mission Accomplished: The Australian Defence Force Participation in the International Force, East Timor*. Sydney: Allen and Unwin, 2001; e SMITH, M.G. - *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence*. International Peace Academy Occasional Paper Series. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 2002.

Estado Timorense independente ou, como bem capturou James Traub, da *invenção* de Timor-leste.¹²²⁸

6.3.5. A invenção de Timor-leste: da UNTAET à independência

No dia 27 de Setembro, passados apenas três dias do início da partida das TNI de Timor, a Comissão dos Direitos Humanos adoptou uma resolução, proposta por Portugal e apresentada pela Finlândia, solicitando que o Secretário-Geral da ONU estabelecesse uma comissão internacional de inquérito para investigar e averiguar responsabilidades sobre as graves violações dos direitos humanos ocorridas em Timor. Esta resolução passou com uma larga maioria de 32 votos a favor contra 12 oposições e 6 abstenções e levou a Indonésia a reagir de forma crítica mas cautelosa.

A Indonésia, revertendo a sua posição de colaborar incondicionalmente com a ONU, insistiu que uma investigação levada a cabo pela sua Comissão Nacional de Direitos Humanos era perfeitamente suficiente. Com efeito, a Indonésia faz saber através de um *aide-memoire* que o seu governo não concordava com a sessão da Comissão dos Direitos Humanos da ONU. A Indonésia não aceitava o ambiente político e ideacional na ONU - em particular nesta Comissão - de crítica, recriminação e responsabilização do governo Indonésio perante o desastre humanitário que se desenvolveu em Timor após o referendo. A visão indonésia era a de que os actos de violência que se registaram depois do referendo foram simplesmente resultado da insatisfação dos grupos pró-integração que, na sua óptica, achavam que o processo do referendo não tinha sido nem imparcial nem justo.¹²²⁹

No dia seguinte, 28 de Setembro, começa nova ronda de negociações tripartidas em Nova Iorque entre Portugal a Indonésia e a ONU. Aqui, o debate irá centrar-se no processo de transição de governo em Timor. Deste modo, para além da continuação da solidificação do processo negocial, podemos dizer que eram basicamente três as principais e imediatas preocupações a resolver. Em primeiro lugar, analisar e desenvolver as formas práticas e institucionais para ultrapassar o vazio de poder e de autoridade criado pelo abandono da administração Indonésia. Em segundo lugar, pensar

¹²²⁸ TRAUB, James - "Inventing East Timor," in *Foreign Affairs*. July/August, 2000, pp.78-79.

¹²²⁹ ONU, "*Aide-memoire* on the special session of the Commission on Human Rights in East Timor, Indonesian mission to the UN", 23 September 1999.

na criação de condições para receber da melhor maneira possível o retorno dos timorenses refugiados. Em terceiro lugar, pensar na definição e estabelecimento do modelo de governo da administração transitória da ONU no território.

Neste sentido, todas as partes concordaram que era fundamental desenvolver medidas *ad hoc* para rapidamente se conseguir preencher as lacunas criadas pela súbita partida das autoridades Indonésias. A situação em Timor era crítica, as principais cidades e infra-estruturas estavam semi-destruídas, ao que se somava o colapso da administração pública em Timor.

Convém ainda referir que nesta fase os líderes da resistência Xanana Gusmão e Ramos Horta, começaram a assumir um papel determinante na definição do processo de transição de Timor. Com efeito, estes líderes legitimados pelo resultado do referendo, começaram naturalmente a querer participar na definição do futuro do país que era o deles e onde os seus interesses, mais do que quaisquer outros, tinham de ser tidos em conta. Deste modo, em Nova York, Xanana Gusmão não quis deixar passar em claro que a população de Timor tinha votado pela independência sob a bandeira do CNRT. Neste sentido, Xanana Gusmão sublinhou que o CNRT “earned the right to participate actively in the transition”.¹²³⁰

Na realidade, como sempre acontece nestes processos transitórios de definição da gestão e partilha de governo, começaram a surgir alguns pequenos conflitos de interesse entre a ONU e os timorenses, já para não falar da concorrência entre Portugal, a Austrália e a própria Indonésia relativamente a influência política, cultural, estratégica e económica na definição do futuro Estado Timorense.

Mais uma vez, foi necessário um grande empenho e activismo político da ONU, e uma grande capacidade de diálogo diplomático por parte de Portugal, para que toda a operação de salvamento e agora de reconstrução do Estado timorense não sofresse interrupções e impasses. Era crucial que o processo de reconstrução fosse ágil para não criar altos níveis de desânimo e descrédito na população timorense que pusessem em perigo todo o esforço feito até aqui. Esta preocupação foi assumida pelo Secretário Geral, Kofi Annan, no seu Relatório apresentado à Assembleia Geral da ONU no dia 4 de Outubro.¹²³¹

¹²³⁰ ONU, *Press conference on East Timor by Xanana Gusmão and José Ramos Horta*, UN headquarters, 28/9/99.

¹²³¹ ONU; *Report of the Secretary-General on the Situation in East Timor*, S/1999/1024, 4/10/99.

Entretanto, os líderes da resistência rapidamente se adaptam a mudança do ambiente político e as novas necessidades da sua causa. Agora era fundamental pensar na construção da nação e nas ajudas internacionais ao desenvolvimento do nascimento do novo Estado timorense. Deste modo, os líderes timorenses voam para Washington onde se vão encontrar com um conjunto de países doadores para discutirem as melhores formas de ajuda ao desenvolvimento de Timor no período pós-independência. Esta questão era tanto mais premente quanto o fluxo de retorno dos cerca de 500 000 timorenses¹²³² que se tinham refugiado começavam a chegar a Timor cheios de expectativas que, como já referimos, tinham que ter um nível mínimo de resposta para que o processo de reconstrução do Estado se desenvolvesse com sucesso.

Logo a seguir voam para Portugal e, assim, logo no início de Outubro Xanana Gusmão chega a Portugal onde, num ambiente de euforia solidária, o país inteiro o recebe como um herói. Após as emocionantes saudações¹²³³ e celebrações o líder timorense reúne-se em Lisboa com o primeiro-ministro, António Guterres, e juntos trocam ideias sobre os planos de sustentabilidade de construção do novo Estado Timorense. No final duas ideias centrais são afirmadas. Por parte de Portugal a promessa que tudo fará tanto a nível político como económico para ajudar a criação de um Timor independente. Por parte do líder timorense a promessa que a identidade Timorense nunca se poderia desligar da língua portuguesa nem de uma relação especial ao nível político, económico e cultural com o Estado e o povo Português.

Nesta fase, a ideia fundamental com a qual Portugal estava a trabalhar em articulação com a ONU, a União Europeia, a Austrália, o Japão, os EUA e os líderes da resistência timorense era a de formar um grupo de ligação para se definir as linhas mestras de um plano de cooperação política e ajuda técnica e financeira para a reconstrução e sustentabilidade do novo Estado de Timor.

No mesmo sentido, e pouco tempo antes do início das negociações entre a Indonésia a INTERFET e a UNAMET sobre o processo de transição administrativa e transferência dos bens e infra-estruturas no território, Xanana Gusmão voa para a Austrália onde em Darwin se encontra com outros líderes da Resistência para se

¹²³² No dia 27 de Setembro uma avaliação interdepartamental da ONU estimou que aproximadamente 500000 timorenses foram deslocados devido a onda de desordem e violência que assolou Timor em Setembro.

¹²³³ Quando chega a Lisboa Xanana declara emocionado perante o público português: “Viva o povo português! Viva os povos irmãos de língua portuguesa! Viva a solidariedade pela justiça e pela Paz! Viva o povo de Timor Lorosae!”. TSF, Os sons que fizeram história, in [http://www.tsf.pt/PaginaInicial/tag.aspx?tag=Olhar Timor - 10 anos depois do referendo](http://www.tsf.pt/PaginaInicial/tag.aspx?tag=Olhar+Timor+-+10+anos+depois+do+referendo)

prepararem estratégias comuns de consolidação do processo de transição e de apoios à reconstrução e desenvolvimento de Timor.

Este encontro foi importante porque foi o primeiro a esboçar o sentido de relacionamento especial entre as futuras elites governamentais timorenses e as elites governamentais australianas, nomeadamente o primeiro esforço de criar uma linha de diálogo oficial para se discutir o fundamental assunto do mar de Timor e a consequente, e *sensível*, revisão dos tratados sobre o Timor Gap.

Por outro lado, este encontro e reuniões na Austrália realizaram-se antes da decisão de ratificação dos resultados do referendo pela assembleia parlamentar indonésia (MPR) e constituíram um sinal de que o processo de independência estava em movimento, pressionando a Indonésia a não colocar qualquer tipo de obstáculos e a acompanhar este movimento.

Entretanto em Díli, no dia 15 de Outubro, ficam concluídas as negociações entre os representantes do governo da indonésia e os representantes da ONU, ficando acordado que a Indonésia iria conceder a propriedade de todos os seus bens e infra-estruturas à ONU, apenas com a excepção dos bens das empresas estatais.

Por esta altura, em Jakarta, a elite política Indonésia, com as suas várias sensibilidades, parece hesitar na sua decisão final sobre o reconhecimento formal da independência de Timor. Todavia, o movimento da história era imparável e, de forma decisiva, no dia 20 de Outubro o parlamento Indonésio (MPR) ratifica os resultados do referendo em Timor-leste revogando, deste modo, a sua decisão de 1978 de anexar o território à Republica Unitária Indonésia.

De imediato e, e após um encontro que durou quatro dias em Darwin, o CNRT anunciou no mesmo dia a composição de um Conselho de Transição composto por sete membros, liderado por Xanana Gusmão, que teria como missão começar a trabalhar com a futura administração transitória da ONU.

Passados seis dias da importante e definitiva decisão do parlamento indonésio, o novo Presidente da Indonésia Abdurrahuman Wahid veio confirmar esta decisão através de uma carta enviada ao Secretário Geral da ONU onde se declara que o governo da Republica da Indonésia em Timor tinha terminado.

Finalmente, no dia 25 de Outubro - agora com uma votação por unanimidade – o Conselho de Segurança autoriza a proposta submetida pelo Secretário Geral no dia 4 de

Outubro, e institui a UNTAET com um forte mandato político e administrativo.¹²³⁴ Para liderar esta importante missão de organização e reconstrução estatal foi escolhido o prestigiado diplomata brasileiro Sérgio Vieira de Mello.¹²³⁵

O Conselho de Segurança adota a Resolução 1272 que estabelece a UNTAET com um mandato claro que consistia na definição de quatro prioridades básicas: 1- a manutenção da lei e ordem; 2- o estabelecimento de uma administração eficaz, nomeadamente na assistência e coordenação da ajuda humanitária; 3- a assistência e suporte de “capacity-building for self government”; 4- e o estabelecimento de “conditions for sustainable development”.¹²³⁶ Ficava assim definida a grande tarefa da ONU em Timor: patrocinar e desenvolver as condições e práticas de construção de um Estado independente e sustentável em Timor. Esta tarefa implicou uma forte ligação entre a UNTAET e um vasto número de Agências da ONU que operavam nos domínios da ajuda humanitária e no desenvolvimento de condições de bem-estar económico e social.

Convém recordar que no seguimento dos acordos de Maio e do estabelecimento da UNAMET, os principais pressupostos do plano internacional para Timor eram que, independentemente do resultado da votação, o processo conducente à implementação do resultado seria gradual e organizado em três fases. A Fase I era relativa à organização e efectivação do referendo e correspondia ao período entre a celebração dos acordos de

¹²³⁴ ONU, Resolution 1272, S/RES/1272 (1999), October 25, 1999. cf. anexo.

¹²³⁵ Sérgio Vieira de Mello tinha uma larga experiência que ia desde o seu trabalho no Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR), passando pelas missões humanitárias e de manutenção da paz na década de setenta, nomeadamente no Bangladesh, Sudão, Chipre, Moçambique e Peru. Já na década de noventa, foi enviado especial do Alto Comissário no Camboja, como director do repatriamento da Autoridade da ONU de Transição no Camboja (U.N. Transitional Authority in Cambodia, UNTAC), tendo sido o primeiro e único representante da ONU a manter conversações com os Khmers Vermelhos. Foi Director da United Nations Protection Force (UNPROFOR), a primeira força de paz na Croácia e na Bósnia-Herzegovina, durante as guerras da ex-Iugoslávia. Foi também Coordenador humanitário da ONU na região dos Grandes Lagos Africanos. Em 1996, foi nomeado assistente do Alto-comissário das Nações Unidas para os Refugiados, antes de ser enviado para Nova Iorque, em Janeiro de 1998, como Secretário-geral-adjunto para Assuntos Humanitários das Nações Unidas. O secretário-geral da ONU, Kofi Annan, afirmava que Vieira de Mello era “a pessoa certa para resolver qualquer problema”. Desempenhou temporariamente as funções de Representante Especial do Secretário-geral no Kosovo. De Novembro de 1999 a Maio de 2002, exerceu o cargo de Administrador de Transição da ONU em Timor-leste. Em 12 de Setembro de 2002, foi nomeado Alto-comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Vieira de Mello era considerado por muitos como um possível sucessor de Kofi Annan. Em Maio de 2003, foi nomeado Representante Especial do Secretário-geral no Iraque. Esta nomeação foi inicialmente definida pelo prazo de quatro meses. De acordo com James Traub, Vieira de Mello inicialmente recusou a sua nomeação para o Iraque, e só a assumiu por mais tempo porque o Presidente George W. Bush e a Secretária de Estado Condoleezza Rice o persuadiram a aceitar esta missão. Morreu em serviço de forma trágica no estúpido atentado ao Canal Hotel em Bagdad no dia 19 de Agosto de 2003. Veja-se POWER, Samantha - *Chasing the Flame: Sergio Vieira de Mello and the Fight to Save the World*. New York: Penguin Press, 2008 e TRAUB, James - *The Best Intentions: Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power*. New York: Picador, 2007.

¹²³⁶ ONU, Resolution 1272, S/RES/1272 (1999), October 25, 1999.

Nova Iorque e a realização da votação em 30 de Agosto. Depois da votação, e no pressuposto que o resultado seria favorável à independência, existiria um período precário de dois a três meses até que a Indonésia através do seu parlamento aceitasse ratificar o resultado do referendo. Durante este período uma pequena missão de acompanhamento, UNAMET II, iria fazer os preparativos para uma presença da ONU de médio a longo prazo. A Fase II correspondia ao período entre a eleição e a aplicação dos seus resultados.¹²³⁷

Finalmente na última fase, a UNAMET III seria estabelecida como entidade governativa que teria a responsabilidade de instituir em todo o território timorense uma autoridade de transição, que supervisionaria a retirada gradual da administração indonésia e das suas forças militares e assumiria o controlo do governo do território durante uma fase transitória, que prepararia Timor para finalmente ser entregue a um governo timorense independente.¹²³⁸ A Fase III correspondia ao período durante o qual, após a oficialização dos resultados do referendo, estes começariam a ser institucionalmente implementados.¹²³⁹

Todavia, como vimos, este plano minimalista de transição suave foi posto em causa pela onda de destruição e violência do período pós-referendo. Deste modo, após a INTERFET ter chegado ao território timorense em meados de Setembro e o parlamento indonésio ter dado o seu reconhecimento formal dos resultados em Outubro, o Conselho de Segurança da ONU agindo sob o capítulo VII da Carta da ONU autorizou, através da resolução 1272, aprovada a 25 de Outubro de 1999, o estabelecimento da United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) como uma missão integrada e multidimensional de peacekeeping com total responsabilidade pela administração de Timor durante o período de transição até a independência efectiva do território. Inicialmente, a UNTAET tinha um mandato que se estendia por um período que ia até o dia 31 de Janeiro de 2001. A UNTAET era uma missão dotada de vastos poderes, “with overall responsibility for the administration of East Timor”, bem como “empowered to exercise all legislative and executive authority, including the

¹²³⁷ Fase IIA em caso de uma votação para a autonomia; Fase IIB em caso de uma votação pela independência.

¹²³⁸ Para uma comparação contrastante entre os planos idealizados nos gabinetes e a realidade dos factos e as fragilidades dos planos no terreno veja-se o Relatório *A Review of Peace Operations: A Case for Change East Timor*. Study Conflict, Security and Development Group King's College. London 10 March 2003.

¹²³⁹ Fase IIIA em caso de uma votação para a autonomia; Fase IIIB em caso de uma votação para a independência.

administration of justice”.¹²⁴⁰ A UNTAET tinha uma componente integrada de governo e administração pública, bem como uma componente de segurança¹²⁴¹ composta por 200 observadores militares e por 8,950 militares efectivos que tinham sido autorizados pelo Conselho de Segurança a “take all necessary measures to fulfil its mandate.”¹²⁴² Até aqui, a ONU nunca tinha assumido a administração de um país de raiz sem qualquer tipo de instituições preexistentes. A UNTAET não estava apenas a tentar ajudar o governo de um país, ela *era o governo*¹²⁴³, e estava a tentar construir um Estado das cinzas. Claro que todos estes poderes extraordinários conferidos pela resolução 1272 tinham um objectivo claro: fazer nascer um Estado Livre e Democrático em Timor.

Neste esforço de construção do Estado Timorense, Portugal teve um papel relevante. Portugal não conseguiu competir completamente em matérias de *hard policy* com a Austrália, mas no que toca a matérias de *soft policy* e recursos humanos civis, como por exemplo, ao nível da educação, da definição constitucional e administrativa do novo Estado de Timor, Portugal conseguiu com sucesso marcar a identidade da cultura e da língua portuguesa e fazer de Timor um Estado integrante da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

O caso de Timor-leste é um exemplo pioneiro e paradigmático de uma nova geração de missões de paz da ONU. O caso de Timor-leste é também uma demonstração clara de um novo ambiente normativo e político da era pós-Guerra Fria e da ascensão normativa dos direitos humanos e da consequente intervenção humanitária. Por tudo isto o caso de Timor colocou novas questões e chamou a atenção para novas dimensões das operações de manutenção da paz da ONU. Contudo a ONU, apesar de

¹²⁴⁰ ONU, RESOLUTION 1272, S/RES/1272 (1999), October 25, 1999. A UNTAET definia a sua missão através dos seguintes pontos: “a. To provide security and maintain law and order throughout the territory of East Timor; b. To establish an effective administration; c. To assist in the development of civil and social services; d. To ensure the coordination and delivery of humanitarian assistance, rehabilitation and development assistance; e. To support capacity building for self-government; f. To assist in the establishment of conditions for sustainable development.” Cf. ONU, RESOLUTION 1272, *ibid*.

¹²⁴¹ Estas forças militares de Manutenção da Paz seriam liderada por um general Filipino como primeiro comandante e por um Australiano como vice-comandante.

¹²⁴² *Ibid*. As forças militares de Manutenção da Paz foram divididas em três sectores. O sector Oeste, era composto por 2.200 homens da Austrália e Nova Zelândia, com pequenos contingentes de Fiji, Nepal e Irlanda; o sector Central era composto por 1.026 homens de Portugal e uma companhia de tropas quenianas, e o sector Leste, era composto por 1.636 homens da Tailândia, da Coreia do Sul e Filipinas. Além disso, existiam 724 soldados jordanos no enclave de Oecussi, e 2.050 engenheiros do Bangladesh e Paquistão, além de mais pessoal de outros países como a Noruega e a Dinamarca estacionados na sede da UNAMET em Díli.

¹²⁴³ Em todos os aspectos a UNTAET é o governo formal de Timor Leste e os poderes legislativo e executivo passam necessariamente pelas mãos de um indivíduo, o representante especial do Secretário-Geral e Administrador Transitório, o brasileiro Sérgio Vieira de Mello, que também é o chefe da ONU no Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários.

ser a única instituição com capacidades para assumir este tipo de funções, tem ainda um longo caminho a percorrer neste tipo de missões, e não se pode escamotear que as dificuldades são claramente maiores do que as oportunidades... Neste sentido, apesar da sua importância, o próprio Kofi Anan reconheceu as dificuldades da missão da ONU em Timor ao afirmar que: “The Organization had never before attempted to build and manage a State. Nor did it have an opportunity to prepare for this assignment; the team in East Timor had to be assembled ad hoc and still lacks important expertise in a number of fields.”¹²⁴⁴

Com efeito, a UNTAET era uma missão difícil e exigente num contexto de construção de um Estado numa situação muito frágil. Kofi Anan tinha uma clara consciência sobre o desafio que se colocava à ONU e à comunidade internacional. A sua convicção era que o processo de implementação da missão da UNTAET iria exigir pelo menos dois a três anos da presença da ONU em Timor.¹²⁴⁵

Ainda na ONU, e no mesmo dia da aprovação da UNTAET, 25 de Outubro, assiste-se em Nova York a um dos últimos choques ideacionais sobre os Direitos Humanos em Timor. Anteriormente era frequente Portugal estar sozinho nesta batalha, agora vivia-se um novo ambiente político e ideacional e o choque já não era tão assimétrico. Neste dia o choque de ideias foi basicamente entre uma visão defendida pelos Estados ocidentais e uma visão asiática sobre a importância da defesa dos Direitos Humanos.

Deste modo, os Estados ocidentais e demo-liberais instaram a Indonésia a cooperar com a ONU no âmbito da comissão de inquérito às graves violações dos Direitos Humanos em Timor. Todavia, a versão inicial da resolução 1272 foi vetada pela China precisamente por insistir em fazer referência à necessidade dessa comissão de inquérito.¹²⁴⁶

Apesar de todas as controvérsias, avanços e recuos, a Indonésia procedeu através da sua Comissão de Direitos Humanos a uma investigação aos abusos dos direitos humanos em Timor e conclui que de facto existiram, a vários níveis, diversos conluíes e

¹²⁴⁴ ONU, *Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor* (for the period January 27-July 26, 2000), S/2000/738, July 26, 2000.

¹²⁴⁵ Recorde-se que o mandato inicial desta missão se estendia apenas até 31 de Janeiro de 2001.

¹²⁴⁶ ONU, Resolution 1272, S/RES/1272 (1999), October 25, 1999. A resolução exprimia “concern at reports indicating that systematic, widespread and flagrant violations of international humanitarian and human rights law have been committed in East Timor”. Cf. anexo

patrocínios entre alguns líderes militares e as milícias nos terríveis acontecimentos pós referendo.¹²⁴⁷

Conseguida a independência, agora os problemas mais prementes eram os que diziam respeito a construção do Estado em Timor, nomeadamente a reconstrução das infra-estruturas básicas, o repatriamento dos refugiados¹²⁴⁸ e a institucionalização de um Estado de Direito.

Estes assuntos vão ser discutidos na Conferência de Doadores em Tóquio em meados de Dezembro, onde se consegue reunir 520 milhões de dólares para a ajuda ao desenvolvimento e reconstrução de Timor para os próximos três anos. O grande desafio era o de conseguir recolher todos estes auxílios económicos rapidamente e traduzi-los num eficaz esforço de reconstrução. Isto era essencial, pois todos tinham consciência que só através de um aumento real e rápido do bem-estar dos timorenses seria possível um desenvolvimento sustentável e a criação de um Estado de Timor independente, democrático e sustentável.

Apesar das dificuldades, o processo de reconstrução do Estado de Timor continuou com a ajuda dos países doadores,¹²⁴⁹ do Banco Mundial¹²⁵⁰, da ONU e de muitas organizações da sociedade civil internacional especializadas na ajuda ao desenvolvimento. Mais uma vez, Portugal teve um papel activo nesta ajuda inicial a Timor. No seguimento da criação do Comissário para o Apoio à Transição em Timor Leste (CATTL), com a função de “coordenar a elaboração e execução dos programas e acções de apoio durante o período de transição previsto nos acordos de Nova Iorque de 5 de Maio de 1999,”¹²⁵¹ Portugal lançou um programa de ajuda a Timor no pós referendo denominado *Missão Humanitária Timor '99*.¹²⁵² Esta missão chegou a Díli no

¹²⁴⁷ Relatório da comissão de Direitos Humanos da Indonésia designado por Relatório KPP HAM, op. cit.

¹²⁴⁸ O problema do repatriamento de milhares de refugiados do Timor ocidental para Timor-leste continuou a causar problemas ao governo indonésio e a UNTAET.

¹²⁴⁹ Em Lisboa, no dia 23 de Junho de 2000 a comunidade de doadores compromete-se a continuar a apoiar a reconstrução de Timor Leste e do novo governo de Timor Leste, e aprova um programa de trabalho para o desenvolvimento do Território a iniciar em Dezembro de 2000. Os doadores definem o seu apoio para preencher a lacuna de financiamento de 16 milhões de dólares para o exercício seguinte.

¹²⁵⁰ Logo no dia 27 de Outubro de 1999 *The Consolidated Inter-Agency Appeal for East Timor*, liderada pelo Banco Mundial é lançada em Genebra para angariar 199 milhões de dólares para fazer face as primeiras necessidades da situação de urgência humanitárias até Junho de 2000. Mais tarde, no dia 21 de Fevereiro de 2001, o Presidente do Banco Mundial James Wolfensohn, Xanana Gusmão, e o SRSB assinam um acordo para o desembolso de 21,5 milhões de dólares no prazo de dois anos e meio para a ajuda ao desenvolvimento em projectos da comunitários e de governo local.

¹²⁵¹ Decreto-lei n.º 189-A/99 de 4 de Junho, Artigo 4.º, n.º1,

¹²⁵² Esta Missão de ajuda humanitária internacional tinha como objectivo a deslocação imediata para o território para cooperar no esforço humanitário e colaborar com o ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, a CICR – Cruz Vermelha Internacional, a OIM – Organização Internacional das Migrações, a WFP - Word Food Program, e com a UNAMET. Esta missão portuguesa

dia 26 de Setembro, e progrediu numa primeira fase até Dezembro, onde passou a ser designada por Missão Humanitária de Apoio ao Desenvolvimento de Timor.¹²⁵³

Portugal desenvolveu um grande esforço de ajuda e cooperação com Timor. Podemos mesmo dizer que a partir daqui, e nos anos seguintes, Portugal investiu mais no desenvolvimento de Timor e na ajuda à sua reconstrução e independência do que nos últimos quatrocentos anos, período em que Timor era um território sob sua soberania.¹²⁵⁴

Esta fase inicial de emergência humanitária e de reconstrução das infra-estruturas básicas de Timor decorreu, apesar de tudo, dentro da normalidade sob o governo da UNTAET e do seu chefe de Missão,¹²⁵⁵ ainda que com uma articulação com os líderes timorenses.¹²⁵⁶ Esta fase de *transição técnica* onde a UNTAET assumiu o governo e a regulação da implementação dos programas de reconstrução das infra-estruturas e dos quadros jurídicos-institucionais básicos desenvolveu-se entre 1999 e 2001.¹²⁵⁷ A partir daqui, nomeadamente após as eleições constituintes de 30 de Agosto, inicia-se o desafio mais complexo que era o de começar a desenvolver um quadro

tinha o comando operacional do Serviço Nacional de Protecção Civil, e era composta por uma equipa multidisciplinar de voluntários do Ministério da Saúde, Serviço Nacional de Bombeiros, Instituto Nacional de Emergência Médica, Cruz Vermelha Portuguesa, Guarda Nacional Republicana e Polícia de Segurança Pública, bem como de voluntários de várias ONG's portuguesas. Integradas e desenvolvidas a partir desta Missão existiram também as designadas Missões Técnicas de Avaliação nas áreas das infra-estruturas logística e telecomunicações, bem como nas aéreas da saúde e da educação. Veja-se *Timor Leste reconstrução para o desenvolvimento, 1999/2000*. Lisboa: CATTL/SEMNE, 2000.

¹²⁵³ Aqui, os seus objectivos já não se limitavam a ajuda de emergência de prestação de cuidados de saúde primários e de acções de socorro e assistência, mas também numa aposta na formação profissional de timorenses nestas duas áreas. Ibidem.

¹²⁵⁴ Portugal é, logo a seguir ao Japão, o país doador que mais contribuiu para a reconstrução de Timor. Até 31 de Dezembro de 2001, a contribuição de Portugal na área da cooperação civil foi de 117 milhões de dólares e mais 50 milhões para o fundo de desenvolvimento de Timor-Leste gerido pelo Banco Mundial. Entre 1999 a 2007 Portugal concedeu mais de 440 milhões de euros em ajuda ao desenvolvimento a Timor-Leste, o que significou quase metade do bolo total da política portuguesa de cooperação.

¹²⁵⁵ O Representante Especial do Secretário-Geral (SRSG) e Administrador Transitório, Sérgio Vieira de Mello, entra em funções em Timor Leste no dia 17 de Novembro de 1999.

¹²⁵⁶ O Administrador Transitório, em consulta com liderança política Timorense, estabeleceu o Conselho Consultivo Nacional (NCC), um órgão político composto por 11 timorenses e quatro membros da UNTAET, para supervisionar o processo de tomada de decisões durante o período de transição para independência. O NCC foi consultado e concordou com uma série de regulamentos de urgência necessária para estabelecer uma administração eficaz no Território. Estes incluíam: a criação de um sistema jurídico, o restabelecimento de um poder judiciário, estabelecimento de uma moeda oficial, a criação de controlos sobre as fronteiras, um sistema de fiscalidade, e a criação do primeiro orçamento consolidado para Timor-leste.

¹²⁵⁷ No dia 17 de Janeiro O Gabinete de Transição de Timor-leste aprova o projecto de regulamento que institui uma força de defesa de Timor-leste e que prevê o registo dos partidos político. No dia 16 de Março após a assinatura do regulamento sobre a eleição de uma Assembleia Constituinte, o SRSG, Sérgio Vieira de Melo, anuncia que a primeira eleição democrática em Timor Leste será realizada em 30 de Agosto de 2001, No dia seguinte a UNTAET começa o registo civil da população timorense. No dia 23 de Junho o Registo Civil termina depois de 778.989 timorenses terem sido registados e emitidos os respectivos bilhetes de identidade temporária.

político-institucional pós UNTAET. Ou seja, ainda que com o apoio e presença da ONU¹²⁵⁸ e das ONG's, era fundamental tornar Timor *de facto* e *de jure* um Estado independente, com instituições políticas próprias, numa imagem num governo de timorenses para os timorenses.

Deste modo, em 30 de Agosto de 2001, dois anos depois da consulta popular, mais de 91 por cento dos eleitores de Timor-leste foi às urnas novamente, desta vez para eleger os 88 membros da Assembleia Constituinte.¹²⁵⁹ Será esta Assembleia que terá a responsabilidade de redigir e adoptar uma nova Constituição que, finalmente, irá estabelecer o quadro para as eleições futuras e para uma transição para a independência total de Timor.

No dia 20 de Setembro, são empossados os novos 24 membros do Conselho de Ministros do Governo Transitório de Timor-Leste. Este novo Conselho substituiu o Gabinete de Transição, criado em 2000. Neste quadro, a Assembleia Constituinte e estes novos representantes governativos são um passo fundamental para que os timorenses se comecem a adaptar a governação Timor-leste durante o restante período de transição, antes de sua completa independência como Estado democrático e soberano.

No dia 22 de Outubro, o presidente da Assembleia Constituinte, Francisco Guterres, assina a resolução que aprova uma recomendação da Assembleia que prevê que UNTAET devolva a soberania de Timor a um governo timorense democraticamente eleito no dia 20 de Maio de 2002.

No dia 22 de Março de 2002, a Assembleia Constituinte de Timor-leste ratifica o texto constitucional, entrando assim em vigor a primeira Constituição de Timor. No dia 14 de Abril realizam-se as primeiras eleições presidenciais. O líder histórico, Xanana Gusmão, vence com 82,7 por cento dos votos e passa a ser o primeiro Presidente da República eleito de Timor-leste. Com estas duas condições prévias asseguradas o

¹²⁵⁸ No dia 31 de Janeiro através da Resolução 1338 (2001), o Conselho de Segurança prorroga o mandato da UNTAET até 31 de Janeiro de 2002. No mesmo sentido, no dia 31 de Outubro de 2002, O Conselho de Segurança aprova as recomendações Secretário-Geral Kofi Annan para que a ONU continue o seu papel decisivo em Timor-leste após a independência do território no próximo ano. Kofi Anan sublinha que uma retirada prematura da presença internacional poderia ter um efeito desestabilizador em inúmeros domínios cruciais para a construção do Estado timorense. As Nações Unidas continuarão a manter uma presença em Timor-leste durante o período pós-independência para garantir a segurança e a estabilidade do jovem Estado timorense. Assim, irá seguir-se uma nova Missão da ONU designada de Missão das Nações Unidas de Apoio no Timor-leste UNMISSET. Esta Missão irá adoptar uma abordagem baseada simultaneamente na retirada gradual do território e na continuidade do apoio às autoridades timorenses nas áreas da ordem e estabilidade social, da democracia e da justiça, da segurança interna e aplicação da lei e da segurança externa e controlo das fronteiras.

¹²⁵⁹ No dia 6 de Setembro a Fretilin é declarada o partido vencedor, com 57,3% dos votos nas eleições do Timor-leste para a Assembleia Constituinte.

processo de transição constitucional em Timor completa-se no dia da independência, 20 de Maio de 2002, com a transformação da Assembleia Constituinte Timorense no parlamento de Timor, e com a tomada de posse oficial de Xanana Gusmão.

Neste dia histórico, 20 de Maio, realizou-se a cerimónia da independência em Timor onde estiveram presentes os principais actores políticos internacionais na questão timorense, com particular destaque para Kofi Annan, Bill Clinton, Jonh Howard e para a nova presidente da Indonésia Megawati Sukarnoputri.

Portugal foi representado pela maior e mais expressiva delegação internacional, o que reflectiu a natural relação de proximidade com o povo e a causa Timorense. O destaque especial vai para as presenças do Presidente da República, Jorge Sampaio, do ex-primeiro-ministro António Guterres, do ex-ministro dos negócios estrangeiros Jaime Gama, e do ex-ministro dos negócios estrangeiros, e na altura primeiro-ministro, Durão Barroso.

Antes da cerimónia oficial começar Jorge Sampaio deslocou-se à embaixada de Portugal em Díli e tal como já tinha acontecido há dois anos, na sua primeira visita a Timor, não conseguiu travar as emoções. Nesta recepção à comunidade portuguesa e no momento em que se dirigia ao padre João Felgueiras¹²⁶⁰ para o condecorar, o Presidente português não conseguiu conter as lágrimas.¹²⁶¹

O clima era de facto de grande tensão emocional e também o ex presidente Norte-americano Bill Cliton, visivelmente feliz, deu os parabéns à mais jovem nação mundial e diante do edifício acabado de inaugurar da embaixada Americana em Díli afirmou o seguinte: “I am very honored to be here because we were so involved in the struggle of the people of East Timor, and so supportive of this day.”¹²⁶²

Ao fim da tarde, no seu primeiro discurso oficial como Presidente do novo Estado, Xanana de forma paradigmática enumerou em forma de agradecimento os principais actores que determinaram a resolução da questão timorense. Deste modo, Xanana Gusmão presta a sua homenagem a Kofi Anan e aos altos funcionários do Secretariado da ONU que se empenharam política e pessoalmente com a causa timorense, nomeadamente Jamsheed Marker, Francesc Vandrel e Tamrat Samuel. Como

¹²⁶⁰ O padre João Felgueiras, foi um padre português que veio para Timor em 1971 e que esteve sempre do lado dos oprimidos e da causa timorense e que durante todos estes anos travou uma luta exemplar pelo ensino do português em Timor.

¹²⁶¹ O presidente português voltaria a não conter às lágrimas de emoção durante a cerimónia oficial.

¹²⁶² “U.S. Congratulates East Timor on Its Independence”, *Press Release* of the US Embassy in Jakarta, Indonesia, 21 May 2002.

já sublinhamos anteriormente estes actores diplomáticos internacionais tiveram em vários momentos uma acção decisiva na defesa dos interesses da causa timorense.¹²⁶³

Também não são esquecidos os chefes da UNTAET, e da UNAMET, respectivamente Ian Martin e Sérgio Vieira de Mello. Seguem-se as importantes referências ao presidente Habibie, ao primeiro-ministro John Howard, e a Bill Clinton.¹²⁶⁴

Relativamente a Portugal é enaltecida a sua identidade universalista e lusófona e a sua capacidade de ter assumido Timor como uma causa nacional.¹²⁶⁵ Depois, seguem-se os agradecimentos “a todos os governantes e diplomatas portugueses que souberam interiorizar a causa timorense, com especial relevo ao Presidente Jorge Sampaio, ao Presidente Joaquim Chissano, ao Eng. António Guterres, Dr. Jaime Gama e ao actual primeiro-ministro, Durão Barroso, pelo relevante papel que desempenhou enquanto ministro dos Negócios Estrangeiros.”¹²⁶⁶

De uma forma particularmente simbólica este seu primeiro discurso foi pronunciado em três línguas e reflecte uma síntese feliz dos principais obreiros da auto-determinação de Timor. O discurso começa em Inglês a língua franca da diplomacia internacional e da opinião pública internacional. Aqui, Xanana enfatiza a comunidade internacional - o Secretariado e o Conselho de Segurança da ONU- bem como a sociedade civil internacional. Depois passa para o português onde enfatiza a diplomacia e os decisores políticos de Portugal e ainda a identidade solidária e o apoio dos Estados da CPLP. Finalmente, Xanana termina em Tétum dirigindo-se directamente ao povo de Timor-leste, o verdadeiro herói da causa timorense.

No dia 27 de Setembro de 2002, a Assembleia-geral da ONU admite com entusiasmo o seu centésimo nonagésimo primeiro Estado membro. A República Democrática de Timor entra para a ONU como o mais recente membro da Comunidade internacional. Vem reforçar a comunidade das democracias e a comunidade de Estados membros de língua portuguesa. É uma vitória notável e uma história exemplar, em primeiro lugar do povo timorense, mas não deixa de ser também uma vitória da política externa portuguesa. O nascimento do Estado timorense para além de um caso

¹²⁶³ Veja-se o capítulo sobre a ONU e os seus agentes no presente trabalho.

¹²⁶⁴ Nas suas palavras: “(...) uma especial menção à coragem do Presidente Habibie, aos esforços do primeiro-ministro John Howard e à decisão do Presidente Clinton.” Veja-se “Primeiro discurso de Xanana Gusmão como Presidente” Dossier Timor in *Público*, 22 de Maio de 2002.

¹²⁶⁵ Nas suas palavras: “Quero aqui publicamente prestar homenagem aos órgãos de soberania portugueses, por terem tornado, pela Constituição, Timor-Leste e o seu Povo como uma causa nacional.” Ibidem.

¹²⁶⁶ Ibidem.

excepcional onde as ideias e a identidade de um povo conseguiram triunfar sobre o poder militar de ocupação de um estado poderoso, não pode também deixar de ser entendido à luz de uma das mais brilhantes páginas da política externa portuguesa, bem como de uma das mais excepcionais demonstrações da solidariedade do povo português. Neste quadro, não podemos deixar de sublinhar que o caso de Timor representou um importante factor de renovação ideacional da Política externa portuguesa. Podemos mesmo afirmar que através de Timor a política externa de Portugal viu reforçada a sua identidade normativa e multilateral, bem como a sua reputação democrática e legitimidade internacional. Por isso concordamos com o embaixador Seixas da Costa quando enfatiza que “a diplomacia portuguesa deve muito a Timor.”¹²⁶⁷

¹²⁶⁷ Entrevista ao Embaixador Seixas da Costa, Vila Real, 27 Dezembro, 2008.

Conclusão

A investigação efectuada permitiu-nos analisar as circunstâncias históricas fundamentais e propor formulações teóricas que nos levaram a compreender melhor o *comportamento adaptativo* do Estado Português relativamente à questão de Timor e ao seu contexto internacional desde a sua origem até à sua resolução. Neste sentido, depois de percorrermos – teórica e empiricamente – alguns dos momentos mais relevantes da questão de Timor estamos agora melhor preparados para responder às três questões de partida que colocámos.

Deste modo, relativamente à primeira questão – Quais os factores determinantes no nascimento da questão de Timor? Podemos começar por sublinhar que existem dois tipos de factores que explicam o nascimento da questão timorense. Factores de natureza estrutural, as regras e o poder que delimitavam e condicionaram a situação, nomeadamente a diferença hierárquica de poder entre Portugal e a Indonésia, bem como a ordem internacional da guerra fria que alimentava um jogo de preenchimento de espaços geopolíticos e legitimava acções de intervenção militar. Depois, e interligadamente, existiram factores de natureza agencial, ou seja, a forma como os actores, em função das regras e do poder da estrutura, agiram e marcaram o desenvolvimento do processo político nacional, local, regional e internacional.

Ao contrário de grande parte das explicações conhecidas que se centram nas evidentes razões estruturais, o nosso trabalho ajuda a demonstrar que é ao nível da agência que podemos encontrar os factores mais explicativos para que Timor não tivesse conseguido obter a auto-determinação. Num exercício de síntese podemos dizer que Timor não se auto-determinou em 1975 porque, em primeiro lugar, a Indonésia não quis. Em segundo lugar, porque Portugal foi incapaz. Em terceiro lugar, porque os timorenses não ajudaram e, em quarto lugar, porque a ordem internacional da guerra-fria motivou as abstenções colaborantes da Austrália, dos EUA e do Ocidente em geral, bem como a paralisação da ONU.

Depois, num exercício mais compreensivo, podemos dizer que, apesar da importância relativa das explicações que sublinham os factores estruturais, o factor mais evidente do nascimento da questão de Timor foi a incapacidade de Portugal para controlar e liderar o processo de descolonização, quer ao nível do processo político local, quer ao nível do processo diplomático internacional. Ao nível do processo local, Portugal não conseguiu controlar a situação política em Timor e impor um nível de

ordem e poder estabilizador que conseguisse enquadrar as várias sensibilidades políticas timorenses. Aqui, a contaminação do processo revolucionário português e a falta de meios materiais, políticos e militares foi evidente. Ao nível do processo diplomático internacional também foram visíveis as dificuldades de articulação eficaz de meios materiais e políticos numa estratégia coerente de Portugal face a Timor. Estas dificuldades incapacitantes de Portugal resultaram do complexo processo de transição portuguesa. Nesta altura, Portugal viveu várias mudanças de governo, que originaram descontinuidades ideacionais e redefinições de interesses competitivos nas novas elites decisoras. Este turbulento processo político relativo à luta entre o projecto revolucionário esquerdista e o projecto democrático ocidental, juntamente com os processos de descolonização africanos, tornaram a questão de Timor um problema relativamente menor. Por outro lado, o fim do regime autoritário e o processo de transição à democracia introduziram um patente *desgoverno* das políticas públicas de Portugal – onde as questões de política externa não foram a excepção mas a regra – e produziram um elemento de percepção externa altamente negativo, ora porque não existia estabilidade, ora porque se temia a vitória do projecto revolucionário esquerdista e o seu contágio a Timor e à região do sudeste asiático.

Foi precisamente a conjugação entre um enfraquecimento incapacitante do governo em Portugal, com a percepção – misturada com um certo oportunismo justificativo indonésio – do perigo comunista, que leva a Indonésia a impor a sua capacidade de poder.

Com efeito, podemos dizer que a Indonésia percepciona a situação de um ponto de vista da estrutura de poder internacional, onde claramente levava vantagem comparativa face a Portugal. Depois, toma conhecimento que a nova política externa de Portugal definia claramente a descolonização e a autodeterminação das ex-colónias como pedra de toque. Mas, ao mesmo tempo, também confirma que o processo de transição português fragiliza a política externa portuguesa, nomeadamente face à sua mais débil e longínqua colónia. Finalmente, a Indonésia obtém o apoio da principal potência regional, a Austrália, e da principal super potência, os Estados Unidos da América, e concluiu que a situação de um ponto de vista *do poder* na política internacional lhe era claramente favorável. Neste momento decidiu que a opção militar era a solução mais rápida e eficaz para anexar Timor.

Todavia, esta decisão foi tomada com base em três *misperceptions* que se viriam a demonstrar fatais para a posição indonésia. A primeira, foi a de que Portugal não se

oporiam convictamente à anexação de Timor. A segunda, foi de que os timorenses não resistiriam à sua integração na Indonésia. A terceira, foi que o ambiente político e ideacional internacional de compromisso com os interesses económicos e geopolíticos nunca permitiria que as ideias normativas da autodeterminação e dos Direitos Humanos vingassem no caso de Timor.

O que podemos dizer, numa metáfora, é que o *poder* tinha ganho a batalha mas a guerra iria ser ganha pelas *ideias*.

Relativamente à segunda questão - Quais os factores determinantes no desenvolvimento da questão de Timor até a década de noventa? Importa começar por enquadrar a questão de Timor no âmbito da relação entre a política interna e a política externa de Portugal. Ou seja, temos de relacionar comparativamente o posicionamento da política externa de Portugal com os ciclos relativos ao desenvolvimento da democracia portuguesa. Deste modo, depois do ciclo da transição marcado pela incapacidade de Portugal determinar o processo de descolonização timorense, segue-se a fase inicial do ciclo da consolidação democrática. Esta fase, que designamos de infância democrática de Portugal, é marcada pela redefinição estratégica das ideias centrais da política externa portuguesa, nomeadamente do desígnio europeu que representa o início da europeização da política externa portuguesa e o esquecimento extintivo da ideia imperial.

Neste quadro, é importante sublinhar a influência que a alteração de regime e as consequentes mudanças na cultura política e identidade nacional tiveram nas dinâmicas de reconstrução dos interesses da política externa de Portugal. Estas dinâmicas efectuaram-se através de duas dimensões ideacionais fundamentais. A primeira, que designamos de *normalização* e a segunda que designamos de *europeização dos objectivos*. Serão estas dimensões que dominarão o ambiente ideacional e político de grande parte das elites democráticas emergentes e que irão definir o quadro geral relativo aos principais eixos da política externa do Portugal Democrático.

Relativamente a Timor, não existe uma alteração substancial da estratégia originalmente definida de reacção à invasão indonésia e que, basicamente, assenta na internacionalização da questão junto da ONU. Esta estratégia foi seguida durante todo o período constitucional até 1982. Era uma estratégia que tinha como base um ritual jurídico-formal que se traduzia em apresentar todos os anos a questão de Timor à Assembleia-geral das Nações Unidas. Para além desta *estratégia jurídico-formal*, não existiu uma estratégia política que sustentasse as reivindicações jurídicas. Na verdade, o

espaço para tal possibilidade também não era muito, pois o ambiente político e ideacional de guerra-fria originava a cristalização dos problemas que pudessem pôr em causa os espaços geopolíticos conquistados pelos blocos. Na realidade, nesta época, Portugal limita-se a cumprir as formalidades político-diplomáticas decorrentes do nascimento da internacionalização da questão de Timor e não encara como realista a hipótese da Indonésia voltar atrás na sua política de facto consumado.

Apesar de todas as difíceis condicionantes estruturais, pode-se dizer que não existiu, de facto, uma ideia estratégica sobre como desenvolver uma política externa que pudesse contrariar a política defendida pela Indonésia de que o caso estava encerrado.

Todavia, importa sublinhar que, mesmo num contexto difícil, Portugal tomou algumas decisões importantes e decisivas. Portugal constitucionalizou a questão timorense no plano interno e, no plano externo, nunca deixou de assumir as suas responsabilidades político-jurídicas no âmbito do direito internacional. Os sucessivos governos de Portugal nunca renunciaram ao seu estatuto legal de potência administrante de Timor-Leste. Deste modo, Portugal sempre assumiu que Timor era um território não autónomo, ilegalmente ocupado, que necessitava de concluir o seu processo de descolonização e autodeterminação.

Evidentemente que não é menos verdade que a questão de Timor teve várias e diferentes abordagens, e que neste período existiram vários espaços e momentos de ambiguidade por parte da política externa portuguesa. Neste período a questão de Timor estava *adormecida* na agenda das Nações Unidas, e a lógica de interesses de poder da guerra-fria tornava difícil que Portugal *acordasse* a questão, o que fez com que a política externa de Portugal se adaptasse conservadoramente à situação internacional. Esta situação difícil foi muitas vezes interpretada pelos movimentos de resistência timorense com bastante cepticismo e desconfiança.

A verdade é que numa visão com pressupostos de rigor analítico é plausível avançar com a ideia de que, basicamente, durante este período, Timor não era prioritário para Portugal e não existiam muitas pessoas no Ministério dos Negócios Estrangeiros e nos governos de Portugal a perder muito tempo a pensar no assunto. A questão de Timor estava inserida na construção da hierarquia de poder da guerra-fria. Este dado estrutural parecia condicionar inexoravelmente a agência dos actores da política externa portuguesa.

Todavia, a estratégia portuguesa começou a atingir um nível de ineficácia proibitivo o que impeliu a formulação de uma nova estratégia. Deste modo, em 1982,

numa clara tentativa de travar a deterioração do voto a seu favor, Portugal tomou a iniciativa de propor na Assembleia-geral a mediação do Secretário-Geral na questão de Timor. A partir de 1984, iniciam-se conversações directas entre Portugal e a Indonésia sob os auspícios do Secretário-Geral, também designado de processo negocial tripartido entre Portugal, a Indonésia e a ONU.

Portugal, não tendo possibilidade de impor uma política de poder face à questão timorense, tentou construir uma política normativa através da conjugação do prestígio internacional alcançado com a sua política de *normalização* pós-imperial e pós-autoritária, e da necessidade de afirmação de uma política multilateral com base no direito internacional e nos Direitos Humanos. Esta estratégia foi a ideia mais consistente da política externa portuguesa. Deste modo, Portugal vai começar a enfatizar que a questão de Timor é também, e sobretudo, uma questão de Direitos Humanos.

As ideias da política externa portuguesa nesta altura podem-se resumir da seguinte forma. Em primeiro lugar, numa lógica pragmática e circunstancial, uma vez que a estratégia de influência democrática da Assembleia Geral não estava a funcionar, Portugal tentou uma lógica de influência aristocrática através de uma parceria com o Secretário-Geral da ONU com o intuito de iniciar um diálogo directo com a Indonésia. Em segundo lugar, numa lógica mais normativa e estrutural começou a pôr ênfase na construção de uma política externa com base na defesa dos Direitos Humanos.

Todavia, convém sublinhar que neste período, apesar de no Programa de Governo se referir a “assumpção plena das responsabilidades portuguesas no caso de Timor”¹²⁶⁸, a linha dominante no seio do Ministério dos Negócios Estrangeiros e nos sucessivos governos de Portugal era a de olhar para a questão de Timor não como um problema solucionável com uma resolução definitiva à vista, mas como um problema que era preciso minorar e encontrar pequenas soluções graduais.

Em síntese, nesta fase da democracia portuguesa Timor era uma *não questão*, ou seja, uma questão esquecida e não prioritária para a política externa portuguesa. Timor continua de um ponto de vista formal a ser uma referência obrigatória mas, de um ponto de vista substancial, mantém-se como um assunto secundário na política externa portuguesa, que continua absorvida pela *europeização*, bem como com o contínuo esforço de *normalização* e desenvolvimento de relações de cooperação com as suas antigas colónias africanas, sem tempo, portanto, para se ocupar de Timor.

¹²⁶⁸ *Programa do IX Governo Constitucional*, Lisboa: AR, (1983-1985), p. 18.

A partir de 1987 entramos numa nova fase da democracia portuguesa, que designamos de fase intermédia da consolidação. Portugal tem pela primeira vez um governo de maioria absoluta de um único partido e passa a estar integrado na Europa Comunitária, o que para além de significar a obtenção do principal objectivo estratégico de Portugal, significou também o início da utilização da Europa Comunitária como plataforma multilateral de ampliação dos interesses de política externa de Portugal (PEP).

Os objectivos estratégicos da PEP não se alteram, só que agora, em vez de uma *europeização dos objectivos*, temos o início da *europeização das práticas*. Quanto à questão de Timor, apesar de não se contrariar explicitamente a simbólica e constitucional política de “promover e garantir o direito à autodeterminação e independência de Timor-leste”¹²⁶⁹, o programa do XI governo introduz uma inovação. A ideia de autodeterminação – sempre presente ao longo dos vários programas dos governos constitucionais – é substituída pela ideia de “Uma solução condigna para a questão de Timor”¹²⁷⁰, o que originou interpretações contraditórias e uma certa ansiedade política. Nesta altura, fruto do insucesso dos resultados práticos das negociações tripartidas na ONU, da frustrante política das principais potências regionais e mundiais, muitos actores políticos e diplomáticos ponderaram encerrar o diferendo com o governo indonésio através de uma solução de compromisso que assumia a política indonésia do facto consumado e o geopoliticamente lógico e natural acto de integração do território de Timor na República Unitária Indonésia. Esta era não só a visão dominante das principais potências, como era a visão da esmagadora maioria dos diplomatas do Ministério dos Negócios Estrangeiros portugueses.¹²⁷¹ Neste quadro, podemos dizer que existiam duas linhas de pensamento fundamentais. Uma primeira e dominante linha, que podemos designar de *conciliatória-realista*, defensora da tentativa de compromisso com a Indonésia que conseguisse conciliar os interesses geopolíticos com uma autonomia do povo timorense, nomeadamente de uma garantia mínima de defesa dos Direitos Humanos e da sua identidade. Uma segunda linha, minoritária, que podemos designar de *inconformista-idealista*, que defendia a autodeterminação de

¹²⁶⁹ Artigo 293º da *Constituição da República Portuguesa*. Lisboa: AR, 1992.

¹²⁷⁰ *Programa do XI Governo Constitucional*, Lisboa: AR, 1987, p. 10.

¹²⁷¹ O Embaixador Seixas da Costa referiu-nos que esta visão representa uma percentagem na ordem dos 80%, enquanto que o ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros Durão Barroso fala de uma percentagem de 99% dos diplomatas portugueses que partilhavam da visão da *realpolitik* e da tese do compromisso com a Indonésia. *Entrevista a Seixas da Costa* realizada pelo autor. Vila Real, em 27-12-09. Sobre a informação de Durão Barroso cf. “Depoimento prestado” in CARRACALÃO, Maria, op. cit. p. 162.

Timor e por isso não se conformava com qualquer tipo de compromisso ou conciliação que não passasse pela independência política de Timor e pela saída do invasor indonésio.

Apesar de tudo, Portugal vai prosseguindo uma política oficial de crítica diplomática à posição indonésia na ONU e ganhando pequenas batalhas nas comissões especializadas no âmbito dos Direitos Humanos e Descolonização. Mas será na Europa e sobretudo no Parlamento Europeu e na Assembleia Paritária ACP-CEE que os deputados europeus portugueses começam a aproveitar todas as oportunidades para suscitarem a questão de Timor.

Em síntese, nesta fase as ideias principais da PEP baseavam-se na construção de uma política de legitimidade político-jurídica, na defesa dos Direitos Humanos e na multilateralização da questão timorense, nomeadamente do aproveitamento da plataforma europeia como instrumento de amplificação do poder e dos interesses de Portugal.

A fase seguinte, que designamos de maioridade democrática, vai ser um período marcante na questão de Timor. Aqui iremos assistir a acontecimentos que, quer ao nível internacional, regional e nacional, irão proporcionar o desenvolvimento de mudanças importantes. Desde logo, o fim da guerra-fria e a ideia de uma nova ordem internacional que se reflectiu na intervenção multilateral no Kuwait. Neste quadro, a resposta da comunidade internacional à invasão do Kuwait surge como uma oportunidade para lembrar a questão de Timor, com Portugal a estabelecer um paralelo entre as duas invasões, e a argumentar que o problema de Timor devia ter um tratamento semelhante ao do Kuwait.

Todavia, a grande condição de mudança foi a internacionalização mediática do massacre de Santa Cruz, que passou a ser a grande evidência probatória dos argumentos normativos de Direitos Humanos da política externa de Portugal. As imagens de morte a sangue-frio no cemitério de Santa Cruz produziram um grande impacto na comunidade internacional. Este impacto originou um sentimento de reprovação geral da acção dos militares indonésios e influenciou uma vasta maioria a tomar uma posição contra a ocupação de Timor-Leste. Assim, através da mediatização internacional o problema de Timor saiu do círculo restrito da diplomacia internacional e dos activistas e passou a generalizar-se na opinião pública.

Com efeito, ao nível da sociedade civil internacional o massacre de Santa Cruz provocou uma grande reacção solidária e a sua mobilização reforçou-se de forma

decisiva com o número de redes transnacionais de defesa de Timor a multiplicarem-se. Estas redes transnacionais começaram a criar fortes pressões na opinião pública internacional e nos seus governos nacionais.

Ao nível nacional, as imagens do massacre num cemitério católico – onde se espelhava a identidade católica dos timorenses e por consequência a sua ligação identitária a Portugal – tiveram um grande impacto na consciencialização da sociedade portuguesa e originaram duas consequências fundamentais. A primeira, ao nível da sociedade civil e a segunda ao nível dos decisores políticos. Neste momento, assistiu-se a um importante processo de contágio normativo onde ambas as dimensões – governados/governo – se interpenetram desenvolvendo um efeito de estímulo e resposta mútuo. Na realidade, quando o impacto é grande na sociedade civil os decisores são objectiva e subjectivamente pressionados a agir. Foi isto que claramente aconteceu em Portugal a partir do massacre de Santa Cruz dando origem *ao retorno da questão* de Timor e ao início *do sentimento de obrigação normativa* por parte da sociedade civil e das elites portuguesas.

Deste modo, o retorno da questão timorense representou, por um lado, uma transversal identificação solidária com Timor na sociedade portuguesa e, por outro, a assumpção por parte dos decisores políticos de uma estratégia mais agressiva e sistemática de condenação diplomático-normativa da Indonésia. A partir daqui Portugal desenvolve uma política de *persona non gratta* relativamente à Indonésia. A questão timorense transformou-se numa verdadeira causa nacional de Portugal.

A pressão portuguesa e transnacional criou um sentimento, até aí nunca vivido, de cerco à política externa indonésia que começaria a criar sérias dificuldades à Indonésia. Pela primeira vez, em mais de vinte anos, a posição de força de poder hierárquico da Indonésia relativamente a Portugal sofre um revés sério.

A política externa portuguesa passa a assumir uma argumentação de contraste diferenciador de legitimidade normativa entre Portugal e a Indonésia.¹²⁷² Esta argumentação ideacional, conjugada com a identidade democrática portuguesa e europeia, ajudou a reforçar uma mensagem coerente e sistematizada relativamente à posição normativo-legítima da política externa de Portugal sobre Timor e a justificar que Portugal jogue a carta europeia para dificultar a vida à Indonésia.

¹²⁷² Portugal é um Estado democrático patrocinador dos Direitos Humanos, com uma política externa defensora da assumpção do comportamento adequado face às normas internacionais; a Indonésia é um Estado não Democrático violador dos Direitos Humanos, com uma política externa não conforme às normas internacionais

Portugal passou a desenvolver de forma mais consistente uma diplomacia de *soft power* e a apostar em duas novas linhas de actuação. A primeira, prendia-se com um novo modelo de diálogo e apoio à Resistência Timorense. O Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal passou a definir fundos próprios para subsidiar acções de toda a Resistência. A segunda, prendia-se com a capacidade de *americanizar* a questão timorense. Isto significava pôr Timor na agenda mediática e política dos EUA e para isso Portugal passou a contratar *lobbies* profissionais americanos.¹²⁷³ Portugal passou a enfatizar mais o enquadramento normativo internacional de Timor. Para além de um problema de violação dos Direitos Humanos, o problema de Timor passa a ser apresentado como um problema da comunidade internacional.

Em síntese, podemos dizer que a política externa de Portugal face ao problema de Timor durante esta fase manteve a estratégia geral da política externa de Portugal, procurando contudo uma maior sistematização das suas ideias básicas através de dois pilares principais. O primeiro, consistiu no desenvolvimento de esforços de sensibilização junto de todos os actores da comunidade internacional para a injustiça da questão timorense, quer através da publicitação dos abusos dos Direitos Humanos, quer através da argumentação normativa e da sofisticação de uma política de *soft power* que conseguisse cativar aliados para a causa timorense para além dos tradicionais. O segundo, consistia na aposta da continuação do diálogo institucional com a Indonésia no quadro das conversações tripartidas na ONU.

Apesar do carácter de continuidade evolutiva geral convém, todavia, sublinhar alguns aspectos importantes na análise da continuidade *versus* mudança na política externa portuguesa face a Timor neste período. Em primeiro lugar, a mudança na ordem internacional, o fenómeno Santa Cruz e as influências nacionais e transnacionais das sociedades civis foram importantes e interagiram na criação de um ambiente político e ideacional mais favorável à problemática dos Direitos Humanos em geral, e à de Timor em particular. Em segundo lugar, a menor multipolarização da Resistência, o fenómeno da ascensão de Xanana Gusmão e o efeito da criação do Plano de Paz do Conselho Nacional da Resistência Maubere (CNRM) provocaram uma maior credibilidade e eficácia da diplomacia de resistência em geral, e em particular, no diálogo e concertação com a diplomacia portuguesa. Em terceiro lugar, a relação entre política interna e

¹²⁷³ Esta estratégia teve efeitos importantes, pois Timor passou a ter alguma cobertura mediática e Durão Barroso chegou a dar uma entrevista à CNN, onde sublinhou a necessidade da comunidade internacional resolver a questão grave de Timor.

política externa portuguesa tem na questão timorense um significado simbólico e identitário único. Conseguida a plena integração europeia, consolidada a democracia e ganho grande parte do desafio do atraso estrutural no desenvolvimento de Portugal, Timor surge como uma causa pós-material com grande importância simbólica e identitária para os portugueses.

Por outro lado, e apesar da cultura dominante no Ministério dos Negócios Estrangeiros ser ainda a da *realpolitik*, a política externa portuguesa ganha, muito por consequência de Timor, uma forte dimensão normativa e multilateral que passa a ser uma imagem de marca da diplomacia portuguesa. Portugal esforça-se por construir uma imagem nacional de um Estado com um comportamento exemplar na comunidade internacional, em plena conformidade com as normas internacionais, e com uma relação e presença forte no quadro institucional da ONU.

Todavia, e apesar do renascimento da questão de Timor na política interna e internacional, a maioria dos diplomatas portugueses continua a ter uma visão claramente pessimista face a uma alteração substancial do problema. Contrariamente, o Ministro Durão Barroso tinha uma *imagem cultural* menos pessimista e a sua percepção era que, mesmo com dificuldades, e ainda que não no curto prazo, Timor poderia ter uma solução. Barroso estava convencido que a chave da equação passava pela mudança política na Indonésia. Barroso acreditava que a Indonésia não podia ficar imune aos ventos da história e ao *thimos* democrático. Por isso, mais do que uma atitude de obrigação constitucional, o ministro português teve uma atitude de vocação institucional face ao problema de Timor. E isso foi fundamental pois criou o lastro diplomático para os anos decisivos seguintes.

Com efeito, o próximo governo português de centro esquerda vai aprofundar de forma decisiva esta linha de actuação de *soft power* da PEP.¹²⁷⁴ O XII governo português vai ser o governo da assumpção da obrigação normativa perante Timor. O governo liderado por António Guterres e a equipa diplomática chefiada pelo ministro Jaime Gama vão assumir uma política de liderança na activação do contágio do sentimento de obrigação normativa aos actores-chave da comunidade internacional que se tornará decisiva nos momentos de crise e na consequente viragem da questão timorense. Portugal vai apostar numa política externa multilateral activa e

¹²⁷⁴ Ou seja, uma política externa de conformidade com as normas internacionais, baseada nos princípios da legitimidade democrática e do direito internacional, liderante e interventiva ao nível multilateral, que aposta em transformar a sua tradição universalista numa eficaz articulação Europa-mundo e na globalização da imagem (DED) de Portugal.

normativamente empreendedora. Com especial relevo para a ONU onde, quer por força da nova estrutura internacional, mas também pela nova atitude agencial dos líderes políticos e diplomáticos, Portugal consegue alcançar os mais decisivos sucessos na questão de Timor. A partir daqui, Timor passa a ser uma questão importante na política externa de Portugal.

Deste modo, nos últimos anos da década de 90, Portugal desenvolve uma relevante projecção externa com base no multilateralismo e na liderança normativa que teve um efeito decisivo em Timor. A projecção global da imagem externa de Portugal nunca foi tão importante e a política normativa de defesa de Timor foi uma peça essencial na construção de uma nova imagem de Portugal, aquilo que designamos por *Portugal DED*, (*Democrático, Europeu e Desenvolvido*) e que aposta num comportamento normativo internacional exemplar.

Relativamente à terceira questão colocada: Quais os factores determinantes na resolução da questão de Timor?

Importa, em primeiro lugar, reconhecer a existência de dois tipos de factores. Os factores *propiciadores* da resolução e os factores *definidores* da resolução. Começemos pelos factores propiciadores. Aqui, o primeiro factor foi sem dúvida a mudança na ordem internacional e as suas repercussões no ambiente político e ideacional da década de noventa. A mudança na *estrutura normativa* internacional, ou seja, no conjunto de ideais, valores e normas que são assumidas como legítimas e que definem o comportamento adequado dos actores, foi essencial para Timor. A verdade é que o “fim da história” e a ascensão da ideia “demo-liberal” produziu uma importante difusão da Democracia que influenciou decisivamente o comportamento dos actores políticos que, mais do que nunca, viram nesta ideia uma grelha de interpretação normativa sobre os comportamentos adequados na política internacional. A defesa da ideia demo-liberal trouxe consigo a crítica ao autoritarismo e à violação dos Direitos Humanos. O triunfo da democracia, o colapso do comunismo, a queda do *apartheid*, o denominado ressurgimento global da democracia¹²⁷⁵, com as vagas democráticas na América Latina, na Europa e na Ásia, foram decisivas para a mudança no ambiente político e normativo da ordem internacional. Com esta mudança ideacional emergiu uma nova atitude por parte dos decisores políticos na tentativa de resolução de problemas pendentes na ONU, nomeadamente das questões relativas aos Direitos Humanos e à autodeterminação.

¹²⁷⁵ DIAMOND, Larry; PLATTNER Marc. ed. - *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2 ed.1996.

Nesta altura, o conjunto de normas internacionais relativas ao acompanhamento, monitorização e solidificação de Direitos Humanos e democratização é particularmente solidificado. A política internacional pós-guerra fria passou a apoiar resoluções da ONU com base no seu capítulo VII, que permitem uma aplicação coerciva das regras e normas internacionais através da intervenção humanitária. A ideia inovadora de ingerência humanitária, e o princípio de intervenção multilateral em desastres humanitários passaram a ser, para além de adequados e legítimos perante as normas, comportamentos normais e reais perante o jogo político internacional.

Deste modo, a década de noventa significou um período importante e sem paralelo recente na transformação da política internacional e veio demonstrar o complexo mas inter-relacionado processo de construção social entre as normas e ideias e o jogo estratégico e instrumental da acção política. Este novo ambiente normativo e ideacional também propiciou a mudança na Indonésia, nomeadamente o início de um processo de transição democrático e o surgimento de um *novο pensamento* para a sua política interna e externa. Para Portugal significou uma crescente *convergência normativa* entre as ideias da política externa portuguesa sobre a resolução de Timor e o ambiente político e ideacional internacional, que contrastou com uma crescente *divergência normativa* entre as ideias da política externa indonésia sobre a resolução de Timor e o ambiente político e internacional.

Para Timor esta mudança significou o fim da ordem internacional que permitia a invasão militar de contenção ao perigo comunista, e o início de uma ordem internacional que permitia a ingerência humanitária contra o genocídio e a favor da autodeterminação dos povos. Significou o fim da estrutura internacional que regularizou toda a acção de *hard power* da Indonésia e, sobretudo, significou o início do questionamento do dogma da irreversibilidade da ocupação da Indonésia.

Com efeito, para além da natural mudança na estrutura hierárquica internacional, o que é relevante e variável no nosso caso é a mudança da estrutura normativa. Claro que esta não poderia existir sem aquela, mas o que convém sublinhar é que de um ponto de vista unicamente material a posição hierárquica da Indonésia na ordem internacional não sofreu alterações profundas. Na sua relação internacional com Portugal a diferença hierárquica de poder material manteve-se. O que mudou foi a estrutura normativa e o ambiente ideacional que passaram a ser mais favoráveis à política externa normativo-legítima de respeito pelo Direito Internacional e defesa dos Direitos Humanos por parte

de Portugal, em detrimento da política externa de imposição do facto consumado e de violação do Direito Internacional e dos Direitos Humanos por parte da Indonésia.

O segundo factor propiciador foi a conjugação da globalização da questão de Timor, com a assumpção do sentimento de obrigação normativa por parte das elites portuguesas. Aqui, o impacto do Prémio Nobel foi decisivo para reforçar o efeito da globalização da razão normativa da política externa portuguesa. A partir daqui a causa de Timor ganhou uma legitimidade normativa que acelerou os processos nacionais e internacionais de activação da obrigação normativa para encontrar uma solução internacionalmente justa para Timor. Deste modo, o governo português, a sociedade civil – nacional e internacional – a resistência timorense e os aliados tradicionais de Timor, sentiram-se compensados e motivados para continuarem a defender a causa timorense. Todavia, toda esta vontade e convicção de mudança esbarravam no muro de poder autoritário da Indonésia. Com efeito, depois da mudança na ordem internacional, da mudança no ambiente político e ideacional nacional e internacional e no consequente processo agencial, de onde se destacam a renovada motivação dos líderes portugueses e a nova abordagem de liderança empreendedora de Kofi Annan, só restava a mudança num factor nuclear para decididamente desbloquear o problema de Timor, isto é, a mudança na Indonésia.

Assim, o terceiro e decisivo factor propiciador da resolução do problema foi o fim do regime autoritário da Nova Ordem de Shuarto e o processo de transição democrática que se iniciou sob a liderança do Presidente Habibie.

Neste período crítico a Indonésia sofreu uma crise política, económica e identitária que influenciou a construção de um *novo pensamento* sobre o problema timorense. Ironicamente, foi o complexo período de transição indonésio com as suas tradicionais disputas políticas e institucionais relativas à extinção da velha ordem e à construção da nova ordem política que agora – como em 1975 em Portugal – criaram as condições para que a presidência de Habibie redefinisse novos interesses e ideias relativamente à sua política interna e externa e particularmente à situação de Timor. A Indonésia, como Portugal em 1975, necessitava de uma normalização interna e externa que passava por assumir comportamentos adequados e de acordo com as normas internacionais. Esta necessidade de normalização, juntamente com a pressão portuguesa, internacional e timorense, levaram a que o governo indonésio encetasse, finalmente, um processo negocial sério com Portugal no âmbito da ONU e avançasse com propostas inovadoras para solucionar o problema de Timor. Primeiro com uma

proposta de autonomia e depois com a aceitação de uma segunda opção, que passava por uma consulta popular aos timorenses, o governo indonésio possibilitou a abertura de uma janela de oportunidade que Portugal, os timorenses e a ONU, apesar das insuficiências e riscos, não puderam deixar de aproveitar. Daqui nasceram os Acordos entre Portugal a Indonésia e a ONU para a organização e realização de um referendo.

O resultado do referendo e, sobretudo, a reacção por parte da linha conservadora das forças armadas indonésias e milícias integracionistas tiveram um grande impacto na comunidade internacional. A onda de destruição que varreu o território timorense após o referendo criou um clima de grave crise internacional.

A partir deste momento entramos numa nova fase do processo relativa ao que designamos de factores *definidores* da resolução de Timor. Estes factores definidores não são possíveis de desligar dos factores propiciadores da resolução. Os factores propiciadores foram fundamentais para permitir o desbloqueamento da situação, mas não foram eles que definiram as formas específicas da resolução de Timor.

O primeiro factor definidor foi a crise humanitária que se viveu em Timor e o impacto que ela teve na aceleração das respostas e pressões de Portugal e da Comunidade Internacional relativamente à Indonésia e ao seu isolamento crítico.

Deste modo, o factor crise foi o detonador da mudança que permitiu que a pressão normativa da política externa portuguesa, apoiada nos acontecimentos violentos e no efeito CNN, desencadeasse um eficaz contágio normativo aos actores-chave internacionais. Neste sentido, foi o factor crise que definitivamente permitiu que os EUA, a União Europeia e a própria Austrália, finalmente, assumissem a obrigação normativa de exigir a retirada da Indonésia e a intervenção da ONU para pôr fim ao desastre humanitário e, posteriormente, fossem criadas condições políticas, institucionais e materiais para patrocinar uma pioneira Construção do Estado em Timor. O que automaticamente nos leva a perguntar: Mas como é que isto foi possível num espaço tão curto?

Esta resposta só é possível se percebermos a importância do segundo e decisivo factor definidor da resolução de Timor que foi a construção de um *interesse internacional partilhado* na questão de Timor. Assim, após a crise humanitária que se desenrola no início de Setembro em Timor, a Indonésia começou a estar sobre grande pressão internacional. Com efeito, as imagens de destruição e violência que correram o mundo provaram terem sido essenciais para a activação do sentimento de obrigação

normativa da comunidade internacional, nomeadamente do Conselho de Segurança da ONU e dos actores-chave na questão timorense.

Deste modo, da mesma forma que anteriormente em Portugal, agora na União Europeia, nos Estados Unidos, na Austrália e mesmo nos países da ASEAN começou a ser visível um *sentimento de obrigação normativa* por parte das elites governamentais perante a tragédia humanitária do povo indefeso de Timor. Todavia, este sentimento de obrigação normativa que começou a ser visível ao nível da sociedade civil e de vários agentes diplomáticos na ONU logo nos primeiros dias de Setembro, tinha que ser incorporado pelos decisores políticos dos Estados-chave para que, na prática, se adoptassem decisões políticas que activassem esse sentimento de obrigação normativa. E isto só poderia acontecer se o interesse de Portugal passasse a ser um interesse partilhado e comum, nomeadamente dos actores-chave, que contagiassem a comunidade internacional, passando então a existir uma percepção comum e partilhada sobre o problema de Timor, ou seja, um *interesse internacional* em fazer cumprir o resultado do referendo através de uma força internacional da ONU. Aqui, mais uma vez, o papel de Portugal mostrou-se particularmente importante, nomeadamente na preparação da reunião aberta do Conselho de Segurança da ONU do dia 11 de Setembro, que se desenrolou ao longo de seis horas, e que veio a revelar-se um autêntico barómetro do *interesse internacional*.

Assim, o pedido forçado de Habibie ao Secretário-geral da ONU, Kofi Annan, para solicitar ajuda à ONU para restaurar a ordem e a segurança em Timor-leste foi o resultado de vários e interligados acontecimentos. Desde logo, da pressão diplomática assumida na reunião aberta do Conselho de Segurança (CS), reforçada pelo *feed-back* da Missão Diplomática do CS da ONU, do importante papel de Kofi Annan, da política externa portuguesa e da sua feliz interligação com a diplomacia da resistência, da solidariedade e activismo das redes internacionais da sociedade civil e da assumpção da obrigação normativa do actor hegemónico da comunidade internacional, os EUA. No espaço de uma semana, o ambiente político e ideacional mudou significativamente. Entre o dia 5 e o dia 15 de Setembro a comunidade internacional começou a *construir um interesse internacional* para apoiar Timor a auto-determinar-se. Ou seja, a circunstância de *crise* e de mudança no ambiente ideacional, político e normativo, construíram o *interesse internacional* que originou a necessidade geral da comunidade internacional ver o problema de Timor finalmente resolvido através de uma solução

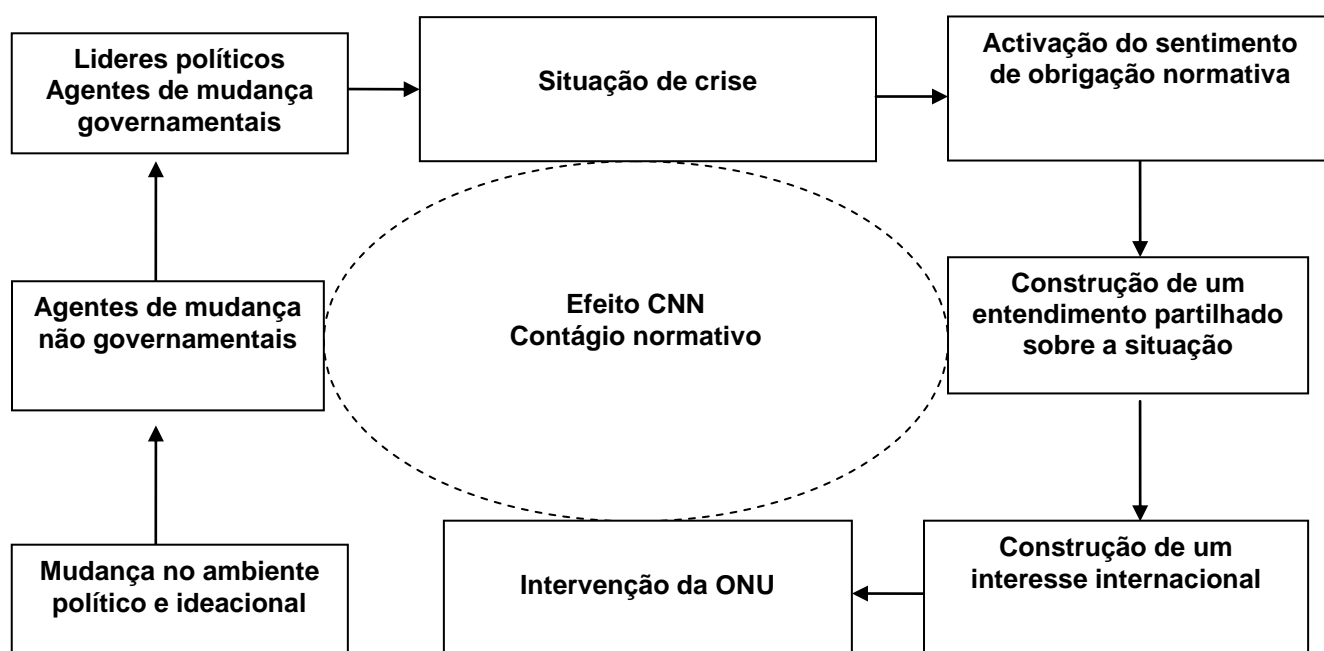
político-normativa internacionalmente aceitável.¹²⁷⁶ Neste momento, Portugal viu as suas ideias sobre Timor partilhadas pela maioria da comunidade internacional. *Per contra*, a Indonésia sofreu um isolamento crítico relativamente ao seu incumprimento normativo em Timor. Isto significou que o argumento *soberanista* da interferência nos assuntos internos, não conseguiu calar as críticas do argumento *normativo* da intervenção humanitária.¹²⁷⁷

Em síntese, tentando compreender não só a descrição da mudança mas sobretudo a explicação da mudança, podemos avançar com os seguintes pressupostos teóricos sobre o processo de mudança na política internacional. Em primeiro lugar, é inegável que o processo de mudança implica uma situação de crise e uma percepção da situação que acione o sentimento de obrigação normativa da sociedade civil e política. Depois é necessário que a pressão da sociedade civil seja ampliada através do efeito CNN e articulada com uma diplomacia motivada e motivante. Em segundo lugar, o nosso estudo ajuda-nos a compreender que o processo de mudança percorre um movimento ascendente, ou seja, as exigências de mudança surgem de baixo para cima, da sociedade civil para as burocracias até chegar ao decisor político crítico. Deste modo, como o nosso caso demonstra, não basta apenas uma estrutura normativa e ideacional favorável, é fundamental uma agência empenhada e empreendedora que consiga desenvolver um conjunto interligado de passos. Assim, o primeiro passo é conquistar a opinião pública e a sociedade civil em geral para a sua causa, em especial os jovens e os activistas. Conquistados estes agentes não governamentais de mudança o passo seguinte é a conquista dos agentes de mudança governamentais. Como é que este passo se processa? Basicamente através de um processo de *spill over* ascendente onde os agentes da sociedade civil e dos *média* irão despoletar uma pressão normativa que irá contagiar as elites burocráticas e governamentais. Finalmente, o último e decisivo passo prende-se com a capacidade de contagiar os principais líderes políticos que, perante o ambiente político e ideacional que os rodeia, interpretam a situação como um sinal motivador para a sua acção. Neste processo os líderes políticos empreendedores, como aconteceu

¹²⁷⁶ Isto significou que mesmo os países próximos da Indonésia, como os que integravam o movimento dos não alinhados e os da ASEAN, passaram a ter uma forte convicção que a questão timorense podia e *deveria* ser resolvida à luz dos Acordos de 5 de Maio e do resultado do referendo.

¹²⁷⁷ Claro que em circunstâncias normais o equilíbrio entre os pratos da balança compostos por Soberania e Direitos Humanos não seria tão favorável ao peso deste último. O que nos leva a sublinhar outras razões complementares para o sucesso da política normativa e ideacional de Portugal e o insucesso da política de poder da Indonésia. Ou seja, o factor crise aliado a um impacto global na opinião pública e sociedade civil internacional e ao empreendedorismo político de líderes normativos como Kofi Anan não podem ser menosprezados neste processo.

no nosso caso em determinados momentos decisivos com Kofi Annan, António Guterres, Ramos Horta, J. Habibe, John Howard e Bill Clinton têm um papel crucial ao decidirem promover de uma forma interligada e contagiante um *interesse internacional* em agir numa determinada direcção. Foi precisamente isso que aconteceu com a construção do *interesse internacional* de enviar uma força de *peace keeping* da ONU para viabilizar a autodeterminação de Timor. Deste modo, partindo do nosso modelo geral de construção da política externa dos Estados¹²⁷⁸ foi possível estabelecer um modelo específico do processo de mudança e construção de um interesse internacional em intervir em Timor.



Qual o papel da Política Externa Portuguesa neste processo?

Portugal liderou, em parceria com os líderes da resistência timorense, uma estratégia de conjugação de esforços na ONU, UE e EUA para que a pressão normativa e política à Indonésia não abrandasse. Neste período, Portugal encetou um insistente e meticuloso trabalho diplomático na ONU que, em estreita ligação com o activismo de Kofi Annan e do seu Secretariado, conseguiu produzir resultados importantes e decisivos para Timor. Deste modo, o activismo da diplomacia portuguesa na ONU teve uma acção decisiva no desenrolar dos acontecimentos no período crítico da implementação da UNAMET e da realização do referendo, bem como no período de crise humanitária pós referendo e na consequente construção social de um *entendimento partilhado* sobre

¹²⁷⁸ Veja-se o nosso modelo geral na página 97 deste trabalho.

o *interesse internacional* em intervir em Timor. Nestes momentos decisivos Portugal desempenhou um importante papel de empreendedor normativo. Portugal liderou o contágio normativo no sentido de influenciar os decisores dos Estados-chave a tomarem o comportamento adequado, ou seja, a constituírem uma força internacional de *peacekeeping* em Timor.

Finalmente, relativamente à identificação sobre quais os factores que mais contribuíram para a mudança no caso de Timor, ou seja, se foram mais relevantes os factores normativos e ideacionais ou os materiais. A conclusão a que chegamos é que, embora os factores materiais de poder hierárquico sejam inelutáveis na compreensão e análise dos processos políticos, e o nosso caso não se revele uma excepção, os factores ideacionais e normativos ganham maior vantagem comparativa na explicação da mudança.

Com efeito, os factores materiais, nomeadamente a posição de superioridade hierárquica de poder da Indonésia sobre Portugal não sofreram uma alteração significativa. O poder material da Indonésia não diminuiu na década de noventa. O que aumentou foi o poder das ideias e das normas, nomeadamente a percepção partilhada da importância do respeito pelas normas democráticas e dos Direitos Humanos. A mudança na estrutura hierárquica internacional (poder) da década de noventa não representou para a Indonésia nenhum significado especial. Todavia, a mudança na estrutura ideacional e normativa (ideias) da década de noventa teve um impacto decisivo na Indonésia.

Isto significa que não podemos ignorar o efeito que as ideias têm na construção da ordem normativa internacional relativamente ao comportamento legítimo e no impacto que este efeito tem na percepção sobre a posição de poder de um Estado na ordem hierárquica internacional. Com efeito, a ascensão das ideias democráticas, do *soft power* das normas dos Direitos Humanos e a queda das ideias autoritárias e do *hard power* originou um desgaste importante na imagem de poder da Indonésia. Neste sentido, não podemos excluir da equação a dimensão social e perceptiva do poder. Assim, a tripla crise indonésia - política, económica e identitária - abalou profundamente a percepção e a imagem de poder dos outros Estados, incluindo Portugal, relativamente à Indonésia. Deste modo, numa visão puramente materialista a diferença hierárquica entre Portugal e a Indonésia manteve-se relativamente estável. O que mudou substancialmente foi a dimensão intersubjectiva da percepção da importância e do poder da Indonésia na estrutura internacional. Esta ideia remete para

uma visão sofisticada e intersubjectiva do poder e para a forma como os Estados o utilizam para formular as suas políticas externas e assim, em última análise, construir socialmente a estrutura internacional. Isto é realmente interessante porque significa, como parece demonstrar o nosso caso, que não são unicamente as relações sociais entre os actores que estão na origem da construção da estrutura internacional, mas sobretudo os jogos percepçionais entre os actores, ou seja, o jogo de imagens e percepções que se estabelece entre o que um actor pensa que é e o que pensa que os outros pensam que ele é. E isto parece ter sido decisivo no *novo pensamento* da elite indonésia sobre a questão de Timor e no modo como essa questão prejudicava a percepção internacional sobre a Indonésia.¹²⁷⁹

Deste modo, no que toca à problemática sobre o que é verdadeiramente relevante na mudança, se os factores materiais ou os factores ideacionais, o nosso trabalho contribui para demonstrar que não existe uma relação dicotómica, mas antes uma relação complexa de interligação entre ambos os factores. Com efeito, a decisiva mudança na política externa da Indonésia de permitir a realização de um referendo pode ser compreendida à luz de um sentimento de obrigação normativa da nova elite indonésia, da necessidade de actuarem de acordo com um comportamento adequado, mas também não podemos esquecer a influência que os interesses materiais da política interna e da crise económica e financeira indonésia jogaram nesta decisão.

Neste quadro, é verdade que, como os cientistas políticos racionalistas enfatizam, muitas vezes as mudanças nas ideias e percepção das situações por parte dos decisores resultam de uma mudança do seu enquadramento estratégico e não na mudança das suas preferências e interesses materiais. Este parece ter sido o caso da Indonésia, nomeadamente da linha conservadora e militarista da elite governamental, que pura e simplesmente se viu obrigada a mudar dada a mudança da sua posição estratégica. Todavia, como o nosso trabalho várias vezes demonstra, e na linha dos académicos construtivistas, as mudanças nos comportamentos dos decisores resultam sobretudo de mudanças que se operam ao nível da formação de um *entendimento partilhado* acerca da maneira como as normas, as identidades e as ideias guiam e formatam a percepção sobre o jogo estratégico assumido pelos racionalistas.

¹²⁷⁹ O que não elimina a importância dos constrangimentos económicos sociais e políticos internos e internacionais, ou seja, os factores materiais, na construção deste novo pensamento. Todavia, vem confirmar a nossa tese de interligação entre factores ideacionais e factores materiais. Entre o *Poder* e as *Ideias*. Ou dito de outro modo, os factores materiais são sempre vistos e interpretados através do ambiente político e ideacional que os envolve, bem como através das lentes ideacionais e percepçionais dos líderes e agentes diplomáticos.

Neste sentido, ao longo do nosso trabalho podemos demonstrar que a constituição de um *entendimento comum e partilhado* no ambiente político internacional facilita o contágio normativo e os movimentos de coordenação políticos e institucionais propiciadores da construção social de um *interesse internacional*. O que foi claramente o caso do processo que se desenvolveu a partir da primeira semana de Setembro de 1999 e que culminou na decisão de instituir uma força de intervenção internacional para Timor. Isto significa que os interesses e as preferências não são estáticos e pré-determinados como os racionalistas defendem, mas antes são fruto de uma complexa e dinâmica relação intersubjectiva entre os actores e entre estes e as suas estruturas materiais e ideacionais. Na realidade, em vários momentos do nosso trabalho podemos verificar que a assumpção de um *entendimento comum e partilhado* sobre as imagens e percepções da situação, bem como das ideias e normas a seguir relativamente à adopção de comportamento adequado, demonstrou ser um elemento chave para a compreensão das decisões das política externas dos Estados relativamente à questão timorense.

Deste modo, uma das originalidades do presente trabalho é o seu contributo teórico, nomeadamente quando descreve o processo de formação de um *interesse internacional* com base no *entendimento partilhado* e consegue demonstrar empiricamente como é que este *entendimento partilhado* concorre para a mudança dos interesses e preferências dos decisores e formata o ambiente político e institucional, bem como os seus quadros de escolha. Com efeito, a construção de um *entendimento partilhado* tem a capacidade de alterar as percepções sobre factos e situações e permitir consequentes alterações nas motivações dos decisores.

Na verdade, como bem observou Keynes: “When the facts change, I change my mind. What do you do, sir?”¹²⁸⁰ Ao que nós acrescentamos - e como foi possível observar neste trabalho - : *When I Change my mind, the facts change...*

¹²⁸⁰ KEYNES, Jonh Maynard citado em MALABRE, Alfred L - *Lost Prophets: An Insider's History of the Modern Economists*. Boston: Harvard Business School Press, 1994, p. 220.

Fontes e Bibilografia

Fontes

Fontes nacionais

Governos de Portugal (1976-2002)

Programa do I Governo Constitucional

Programa do II Governo Constitucional

Programa do III Governo Constitucional

Programa do IV Governo Constitucional

Programa do V Governo Constitucional

Programa do VI Governo Constitucional

Programa do VII Governo Constitucional

Programa do VIII Governo Constitucional

Programa do IX Governo Constitucional

Programa do X Governo Constitucional

Programa do XI Governo Constitucional

Programa do XII Governo Constitucional

Programa do XIII Governo Constitucional

Relatórios da Presidência do Conselho de Ministros

I Relatório do Governo de Timor, 1974-1975. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 1981.

Relatório da Comissão de Análise e Esclarecimento do Processo de Descolonização de Timor (Relatório CAEPDT), Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa, 1981.

Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE)

Nova Política Externa Portuguesa. Mário Soares Lisboa, MNE, 1974.

Elementos para uma Política Externa do Portugal Democrático. Medeiros Ferreira, Lisboa, MNE, 1976.

A Política Externa Portuguesa: 1983-1985. Jaime Gama, Lisboa: MNE, 1985.

Política externa portuguesa 1985-1987. Pedro Pires de Miranda. Lisboa: MNE, 1987.

Portugal nas Comunidades Europeias, Terceiro Ano, Lisboa: MNE, 1988.

Política de Cooperação 1987-1989. José Manuel Durão Barroso, Lisboa: MNE, 1990.

A Política Externa Portuguesa: 1992-1993. José Manuel Durão Barroso, Lisboa: MNE, 1995.

A Política Externa Portuguesa: 1994-1995. José Manuel Durão Barroso, Lisboa: MNE, 1995.

Timor Leste reconstrução para o desenvolvimento, 1999/2000. Lisboa: CATT/SEMNE, 2000.

A Política Externa Portuguesa: 1995-1999. Jaime Gama, Lisboa: MNE, 2001

A Política Externa Portuguesa: 1999-2002. Jaime Gama, Lisboa: MNE, 2002

Assembleia da Republica (AR)

Periódicos

Diário do Governo, I Série, 27. 07. 1974.

Diário do Governo, I série, 17. 06. 1975.

Diário da Assembleia da República: 1991; 1994; 1995; 1998; 1999.

Outros (AR)

Timor Leste: declaração de Lisboa: Conferência Interparlamentar Internacional sobre Timor Leste. Lisboa: AR, 1995.

United Nations Committee of Decolonisation: Hearnings on the East Timor Question 1997. Lisboa: AR, 1998.

Constituição da República Portuguesa. Lisboa: AR, 1976, (1989; 1997).

Imprensa

Periódicos

Público: 1991;1993; 1996; 1999; 2000.

Diário de Notícias: 1996; 2002.

Jornal de Notícias: 1996.

Expresso: 1996; 2003.

Agências Noticiosas

Lusa: 1986; 1989; 1991; 1996; 1998; 1999.

Fontes digitais

www.portugal.gov.pt

www.mne.gov.pt

www.parlamento.pt

www.missionofportugal.org

www.un.int/portugal/timordocsport.htm

www.tsf.pt

www.lusa.pt

Fontes Orais

Entrevista ao Embaixador Seixas da Costa realizada em Vila Real, em 27-12-09.

Fontes internacionais

Austrália

Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT)

Annual Report 1996 - 97 Department of Foreign Affairs and Trade Canberra: DAFT, 1998.

East Timor in Transition 1998–2000: An Australian Policy Challenge. Canberra: DFAT, 2001.

Australia and the Indonesian Incorporation of Portuguese Timor, 1974-1976. DFAT. Carlton, Vic. : Melbourne University Press, 2000.

Facing North: A Century of Australian Engagement with Asia. DFAT, Vol, 2, Melbourne University Press, 2004.

The Parliament of the Commonwealth of Australia

The Senate Adjournment Department of Foreign Affairs and Trade: East Timor Documents, Speech, Monday, 6 November 2000.

East Timor – Final report of the Senate Foreign Affairs, Defence and Trade References Committee. Canberra: The Parliament of the Commonwealth of Australia, December, 2000.

Advancing The National Interest Australia's Foreign And Trade Policy White Paper. The Parliament of the Commonwealth of Australia 2003.

Periódicos

*Australian Foreign Affairs Record.*1973.

Australian, 15 June, 1998.

Australian, 4 June, 1998.

The Straits Times, 22 February 2000,

The Straits Times, 6 March 2000.

Australian Financial Review, 13 September 1999.

Fontes multimédia

The Howard Years, ABC Television (Australia), 2008, disponível em <<http://www.abc.net.au/news/howardyears/>>, acedido em 20 Junho 2009.

KITLV news composition service 28/10/99. in <http://ias.leidenuniv.nl/cgi-bin/DailyReport.py?Day>.

Interview, Minister Ali Alatas, SBS TV Australia, Jakarta 27/5/99.

<<http://www.pm.gov.au/media/interview/1999/jointpress1207.cfm>

Fontes digitais

www.dfat.gov.au

Europa Comunitária

Common Position, 25 June 1996, No. 96/407 CFSP, *Official Journal of the European Union*, L168/2 July 1996.

Declaração da Presidência em nome da União Europeia sobre Timor Leste Bruxelas, 13 de Agosto de 1998, 10757/98

EU Boletim UE 12-1998 Conclusões da Presidência (29/35).

Estados Unidos da América

Fontes arquivísticas desclassificadas in National Security Archive (NSA)

Memo from Walt Rostow to Averell Harriman, "Indonesia and Portuguese Timor," February 5, 1963, 16pp. Fonte: National Archives and Records Administration.

National Security Council Memo from W.R. Smyser to Henry Kissinger, "Another Meeting with Your Indonesian Contacts," December 30, 1974.

National Security Council Memo from W.R. Smyser to Henry Kissinger, "Policy Regarding Possible Indonesian Military Action against Portuguese Timor," March 4, 1975.

Memorandum of Conversation between Presidents Ford and Suharto, 5 July 1975, 12.40 p.m. - 2.00 p.m. Laurel Cabin, Camp David, Maryland.

The Secretary's Principals and Regional Staff Meeting, 12 August 1975; e The Secretary's Staff Meeting, 8 October 1975.

Telegram 10244 from U.S. Embassy in Jakarta to State Department, "Indonesia and Portuguese Timor," August 21, 1975.

Source: Gerald Ford Library

Memorando do Secretário Kissinger ao Presidente Ford, 21 de Novembro de 1975.

State Department Briefing Paper, "Indonesia and Portuguese Timor," 21 November 1975.

Memorandum to President Ford from Henry A. Kissinger, "Your Visit to Indonesia," 21 November 1975

Embassy Jakarta Telegram 1579 to Secretary State, 6 December 1975 [Text of Ford-Kissinger-Suharto Discussion].

Memo from Clinton Granger to Brent Scowcroft, "Indonesian use of MAP equipment in East Timor," December 12, 1975.

Memo from Thomas Barnes to Brent Scowcroft of the National Security Council, "Contingency Planning for Military Supply to Indonesia," February 18, 1976.

Memo from Thomas Barnes to Brent Scowcroft of the National Security Council, "Military Equipment Deliveries to Indonesia," May 17, 1976.

Telegram 02365 from U.S. Embassy Jakarta to State Department, "East Timor and Human Rights in Indonesia: A Fresh Look," March 5, 1993.

Telegram 38327 from State Department to U.S. Mission Geneva, "UNHRC: Contingency Paper on East Timor," February 9, 1993.

Telegram 4662 from U.S. Embassy Jakarta to the State Department, "Meeting with _____," September 22, 1999.

Declarações Press Realeases

US State Department, *Press Release*, Washington 4 de September, 1999.

U S Department of State, *Daily Press Briefing* 118, 8 September, 1999.

Press Release, State Department, Washington, 4 September 1999.

Press Release of the US Embassy in Jakarta, Indonesia, 21 May 2002.

Periódicos

The Age, 1976.

Time, 1996.

Voice of America 1999

New York Times: 1975; 1976; 1996; 1998; 1999.

Washington Post: 1998; 1999.

Fontes digitais

www.cnn.com

www.state.gov

Indonésia

Publicações e Declarações oficiais

The Province of East Timor. Development in Progress. Department of Information, Republic of Indonesia, 1980.

Relatório KPP HAM, Jakarta, 16 August 2000.

Keterangan Pers Menlu “Ali Alatas Kepada Wartawan Nasional Setelah Pertemuan Dengan Abilio Araujo”, (Press Release “Ali Alatas Ministro dos Negócios Estrangeiros aos Jornalistas Nacionais após um encontro com Abilio Araújo”) Di Deplu, Jakarta, 23/6/98.

“Transcription of Questions and Answers Between the Press and the Minister for Foreign Affairs” H.E. Mr Ali Alatas, MPR/DPR Building, Jakarta, 29/6/98.

“Interview Between the Minister for Foreign Affairs with Journalists from Portugal on the Question of East Timor”, Jakarta, 2/2/99.

“Transcript Questions and Answers Minister Ali Alatas and Foreign Journalists at the Fourth Indonesia-Australia Ministerial Forum and the Australia-Indonesia Development Area (AIDA)”, Nusa Dua, Bali, 22-25 February 1999.

HABIBIE, BJ,- *Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Di Depan Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Republik*, 14 October 1999. in http://openlibrary.org/authors/OL99086A/Indonesia._President_%281998-1999_Habibie%29.

“Transcript: Press Conference Minister Ali Alatas and US State Secretary, Madeleine Albright at the Department of Foreign Affairs”, Jakarta 4/3/99.

“Transcription of Questions and Answers Between the Press and the Minister for Foreign Affairs” H.E. Mr Ali Alatas, MPR/DPR Building, Jakarta, 29/6/98.

“Interview Between the Minister for Foreign Affairs with Journalists from Portugal on the Question of East Timor”, Jakarta, 2/2/99.

“Transcript Questions and Answers Minister Ali Alatas and Foreign Journalists at the Fourth Indonesia-Australia Ministerial Forum and the Australia-Indonesia Development Area (AIDA)”, Nusa Dua, Bali, 22-25 February 1999.

Pidato Radio dan Televisi Presiden Republik Indonesia Dalam Rangka Menyongsong Pelaksanaan Penentuan Pendapat Rakyat Timor Timur Pada Tanggal (Rádio e Televisão Discurso do Presidente da República da Indonésia no contexto da aplicação à determinação da Consulta Popular de Timor-Leste em 30 de Agosto de 1999,) Jakarta, 1999/08/29.

“Statement of the National Commission on Human Rights concerning the unrest in Jakarta and surrounding areas,” *Komnas HAM* (Indonesian National Commission for Human Rights), 2 June, 1998.

Dino Patti Djalal. – “Sebuah Pandangan Mengenai Penyelesaian Politik Yang Damai, Langgeng Dan Manusiawi Terhadap Masalah Timor Timur”, (“A visão política sobre o Acordo de Paz,) Jakarta, 14/7/98.

Indonesian Ambassador Addresses UN Security Council, 11 September 1999.

Imprensa

Periódicos

Kompas, 25 May, 1998.

Jakarta Post, 28 September, 1995.

Jakarta Post, 11 February, 1999.

Jakarta Post, 16 February, 1999.

Jakarta Post, 2 November, 1999.

Jakarta Post December 29, 2000.

Tempo, 28 March 1992.

Tempo, 27 June, 1998.

Tempo, 11 January 1999.

Tempo, 18 September 2000.

Far Eastern Economic Review, Jakarta, 2 February, 1999.

Fontes digitais

www.deplu.go.id

www.antaranews.com/

dinopattidjalal.com/en/page-aboutme.html.

ONU

Declarações / Press Statements

Security Council President, 9 September 1999.

High Commissioner for Human Rights, 9 September 1999.

Secretary-General, 8 September 1999.

Security Council President, 8 September 1999.

Secretary-General, 7 September 1999.

High Commissioner for Human Rights, 7 September 1999.

Security Council President, 5 September 1999.

Press Releases / Press Briefings

Press Release, East Timor Question. 6-06-1995.

Briefing by the Secretary-General at UN headquarters, 10/9/99.

Press Release GA/9208, 17-12-96.

Press Release SG/SM/6966, April 23, 1999.

“Foreign Ministers of Indonesia and Portugal Conclude Two-Day Meeting on East Timor Question”, *UN Press Release*, 5 August 1998, SG/SM/6666.

Press Release, East Timor Question. 6-06-1995.

Press Release SG/T/2085, 3-2-97.

Press Release DH/T/2329, 12-2-97.

Press Release Secretary-General, Disturbed By Reports From East Timor, Calls For Restraint By Armed Forces, Armed Resistance. SG/SM/6802, 20 Nov 1998.

Press Release SG/SM/6922, 12 March 1999.

United Nations Portugal-Indonesia Talks, 21-23 April 1999, New York. “Concluding Press Conference” 23/4/99, *Press Release* SG/SM/6966.

Briefing by the Special Representative of the Secretary-General, Mr. Ian Martin Friday, 27 August, 1999.

Press conference on East Timor by Xanana Gusmão and José Ramos Horta, UN headquarters, 28/9/99.

Resoluções do Conselho de Segurança

S/RES/1392, 31 January 2002.

S/RES/1338, 31 January 2001.

S/RES/1319, 8 September 2000.

S/RES/1272, 22 October 1999.

S/RES/1264, 15 September 1999.

S/RES/1262, 27 August 1999

S/RES/1257, 3 August 1999.

S/RES/1246, 11 June 1999.

S/RES/1236, 7 May 1999.

S/RES/389, 22 April 1976.

S/RES/384, 22 December 1975.

Outros (ONU)

S/PV.4042 Security Council 4042nd Meeting Friday, 3 September 1999, 10.15 p.m. New York. (SC, Statement By The President Of The Security Council)

Economic and Social Council, Commission On Human Rights, Fifty fourth session E/CN.4/1998/L.8215 April 1998

Human Rights Commission Resolution 1999/S-4/1, September 27, 1999.

Economic and Social Council Resolution de 1999/293, November 15, 1999.

ONU, Letter Dated 5 September 1999 From The President Of The Security Council Addressed To The Secretary-General. Cf. Anexo

United Nations Security Council Meeting, S/PV.4043.

East Timor Working paper prepared by the Secretariat, 11 June 1997. A/AC.109/2079/Add.1.

Question of East Timor. Note verbale, from the Permanent Mission of Portugal to the United Nations, 20 May, 1997. (A/52/152).

East Timor Working paper prepared by the Secretariat, 1, June, 1998. A/AC.109/2111.

Question of East Timor. Note verbale, from the Permanent Mission of Portugal to the United Nations addressed to the Secretary-General, 2 June, 1998. (A/53/135).

Statement By Ambassador António Monteiro, Permanent Representative Of Portugal To The United Nations, To The Security Council (The Situation In East-Timor), 11 September 1999.

“Aide –memoire on the special session of the Commission on Human Rights in East Timor, Indonesian mission to the UN”, 23 September 1999.

Letter dated 28 July 1999 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/1999/8830.

Relatórios (ONU)

An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General, A/47/277 - S/24111, 17 June 1992.

Question Of East Timor: Progress Report, Secretary-General, 20 September, 1993.

Report of the Secretary-General: Renewing the United Nations: A program for Reform, 14-06-1997.

Question Of East Timor: Progress report of the Secretary-General. A/52/349,15 September,1997.

Question of East Timor: Report of the Secretary-General 5 May 1999. S/1999/513, A/53/951 (Agreement between the Republic of Indonesia and the Portuguese Republic on the Question of East Timor, 5 May 1999.)

Question of East Timor: Report of the Secretary General 24 May 1999. S/1999/595

Question of East Timor: Report of the Secretary-General 22 June 1999. S/1999/705

Question of East Timor: Report of the Secretary-General 20 July 1999. S/1999/803

Question of East Timor: Report of the Secretary-General 9 August 1999. S/1999/862

Report of The Security Council Mission to Jakarta and Dili, 8 to 12 September 1999. S/1999/976, 14 September 1999.

Report of the Secretary-General on the Situation in East Timor, S/1999/1024, 4 October, 1999.

Question of East Timor: Progress report of the Secretary-General, 13 December 1999. A/54/654

Transitional Administration in East Timor: Report of the Secretary-General, 26 January 2000. S/2000/53

Transitional Administration in East Timor: Report of the Secretary-General, 26 July 2000. S/1999/738

Office of the High Commissioner for Human Rights, Report of the International Commission of Inquiry on East Timor to the Secretary-General, January 2000.

Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor (for the period January 27-July 26, 2000), S/2000/738, July 26, 2000.

Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor (for the period 27 July 2000 to 16 January 2001). S/2001/42

Report of the Panel on United Nations Peace Operations. A/55/305–S/2000/809
General Assembly e Security Council, 21-8-2000.

Interim report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor, 2 May 2001. S/2001/436

Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor, 18 October 2001. S/2001/983.

Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor, 17 January 2002. S/2002/80.

Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor, 17 April 2002. S/2002/432.

Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor, Addendum, 24 April 2002. S/2002/432/Add.1.

Fontes Digitais

www.un.org

www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/docs/UntaetD.htm

www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/etimor.htm

www.un.org/peace/etimor99/etimor.htm

www.un.org/docs/sc

www.un.org/peace/etimor99/Press_frame.html

Reino Unido

Fontes arquivísticas desclassificadas: British Documents in National Security Archive (NSA)

The Future of Portuguese Timor British, March 5 and 17, 1975, Foreign and Commonwealth Office, Confidential Memorandum for Ministers

Untitled Covering Letter to Mr Duggan's Report on his Visit to Portuguese Timor, July 14, 1975, British Embassy in Jakarta, Confidential Letter

Sir Michael Palliser's visit to Indonesia: 21 - 22 October 1975; UK/Indonesian Relations, September 26, 1975, British Foreign and Commonwealth Office, Confidential Briefing Paper

Portuguese Timor, October 4, 1975, British Embassy in Jakarta, Secret Telegram

Portuguese Timor, October 13, 1975, British Embassy in Jakarta, Secret Letter

Portuguese Timor, British Embassy in Jakarta, Secret UK Eyes Alpha Telegram

Portugese Timor, November 3, 1975, British Embassy in Jakarta, Confidential Letter

Portuguese Timor, December 5, 1975, British Foreign and Commonwealth Office, Confidential Guidance Telegram

Portuguese Timor, December 9, 1975, British Foreign and Commonwealth Office, Confidential Memorandum

Imprensa

Periódicos

“Who will rescue East Timor?”, in *Economist*, 09/11/99, Vol. 352, nº 8136.

“The tragedy of East Timor”, in *Economist*, 09/11/99, Vol. 352, nº 8136.

“Hope and reality in East Timor”, in *Economist* 10/16/99, Vol. 353, nº 8141,

“A diplomatic massacre”, in *Economist*, 00130613, 11/30/91, Vol. 321, nº 7735,

“The mystery and muddle surrounding East Timor”, in *Economist*; 02/13/99, Vol. 350, nº 8106, p.39

“A Pebble Comes Loose”, in *Economist*, 00130613, 01/30/99, Vol. 350, nº 8104.

“A Hint of Change”, in *Economist*, 00130613, 10/15/94, Vol. 333, nº 7885.

Agências Noticiosas

Reuters: 1985; 1988; 1991; 1995; 1996; 1998; 1999

Timor

Relatório da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (CAVR) de Timor-Leste. CAVR, Timor- Leste, 2005, caps./vol.: 1,2,3,4,5,6,7,8.

Fontes Digitais Transnacionais

www.etan.org

tapol.gn.apc.org/links.html

www.asiet.org.au

www.insideindonesia.org

Bibilografia

Parte Teórica

ACHEN Cristopher; SNIDAL, Duncan - “Rational Deterrence Theory and Comparative Case Studies”, in *World Politics*. Vol. 41, nº2, 1989. pp. 167-168

ADLER, Emanuel – “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics” in *European Journal of International Relations*. Vol 3, nº3, 1997, pp. 319-363.

ADLER, Emanuel - “Constructivism and International Relations” in Carlsnaes W.; Risse, T.; Simmons, B. A. eds. - *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, 2002, pp. 95-118.

ALLISON, Graham - “Conceptual Models of the Cuban Missile Crisis”, in *American Political Science Review*. Vol. 63, nº3, 1969, pp. 689-718.

ALLISON, Graham, T. - *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, Little, Brown & Company, 1971.

ALLISON, Graham, T. - *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, Little, Brown & Company, 1971.

ALLISON, Graham, T - “Modelos Conceptuais e a Crise dos Mísseis de Cuba”, in BRAILLARD, Philippe - *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

ALMOND, Gabriel – “Political Science: The History of the Discipline” in Goodin, Robert; Klingemann, Hans-Dieter – *A New Handbook Of Political Science*. Oxford/ NY: Oxford University Press, 1996, pp.51-96.

ALMOND, Gabriel - *The American People and Foreign Policy*. New York: Praeger, 1950.

ANDERSON, Benedict – *Imagined Communities*. London: Verso, 1983.

ANDREWS, Bruce – “Social Rules and the State as Social Actor”, in *World Politics*. Vol. 27, nº4, 1975, pp. 521-540.

ARMSTRONG, David – “A Turbulent World: An Uncertain IR” in *Journal of International Relations and Development*.. Vol.6, nº4, 2003, pp. 358-371

ARON, Raymond - *Études Politiques*. Paris: Galimard, 1972.

ARON, Raymond – *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann- Levy, 1961.

- ATKINSON, Carol - "Constructivist Implications of Material Power: Military Engagement and the Socialization of States, 1972-2000", in *International Studies Quarterly*. Vol. 50, n° 3, 2006, pp. 509-537.
- BARKIN, Samuel - "Realism, Prediction, and Foreign Policy" in *Foreign Policy Analysis*. Vol. 5, 2009, pp. 233-246
- BARKIN, Samuel - "Realist Constructivism", in *International Studies Review*. Vol. 5, n° 3, 2003, pp. 325-342.
- BARNETT, Michael, DUVALL, Raymond, eds. - *Power and Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- BARTELSON, J. - *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- BATES Robert; GREIF, Avner, LEVI, Margaret et al, eds. - *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- BAUMANN, R.; RITTBERGER, V.; WAGNER, W. - "Neorealist foreign policy theory", in Rittberger, Volker Ed. - *German Foreign Policy Since Unification. Theories And Case Studies*. Manchester/NY: Manchester University Press, 2001; pp. 37-67.
- BAYLIS, John; SMITH, Steve eds. - *The Globalization of World Politics*. London: Oxford University press, 2004.
- BEHNKE, A. - "Grand Theory in the Age of its Impossibility: Contemplations on Alexander Wendt", in *Cooperation and Conflict*, Vol. 36, n°1, 2001, pp. 121-134.
- BENNETT, Andrew; GEORGE, Alexander – "Case Studies and Process Tracing in History and Political Science: Similar Strokes for Different Foci." in Colin Elman and Miriam Fendius Elman, - *Bridges and Boundaries: Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations*. Cambridge: MIT Press, 2001, pp. 137-166.
- BERENSKOETTER, Felix; WILLIAMS, M.J., eds. - *Power in World Politics*. New York: Routledge, 2007.
- BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas – *The Social Construction of Social Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor books, 1966.
- BERNSTEIN, Steven; LEBOW, Richard; STEIN, Janice; WEBER, Steven – "God Gave Physics the Easy Problems: Adapting Social Science to an Unpredictable World", in *European Journal of International Relations*. Vol. 6, n°3, 2000, pp. 43 - 76.
- BIERSTEKER, Thomas; WEBER, Cynthia eds. - *State Sovereignty as Social Construct*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

- BOEKLE, H.; RITTBERGER, V.; WAGNER, W. – “Constructivist foreign policy theory” in Rittberger, Volker Ed. – *German Foreign Policy Since Unification. Theories And Case Studies*. Manchester/NY: Manchester University Press, 2001.
- BOULDING, Kenneth, E. - *The Image*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1956.
- BOULDING, Kenneth, E. - “National Images and International Systems” in ROSENNAU, James (ed.) - *International Politics and Foreign Policy: a reader in research and theory*. New York, Free Press, 1969, pp. 422-431.
- BRADY, H.; COLLIER, D. eds. - *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanhan: Rowman and Littlefield, 2004.
- BRECHER, Michael - *The Foreign Policy System of Israel: Setting, Images, Process*. London: Oxford University Press.1972.
- BROOKS, Stephen; WOHLFORTH, William- “Power, Globalization, and the End of the Cold War: Reevaluating a Landmark Case for Ideas”, in *International Security*, vol. 25, no. 3, 2000/01 pp. 5-53.
- BULL, H. - *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. 2^a Ed. New York: Columbia University Press, 1995.
- BÜTHE, Tim - “Taking Temporality Seriously: Modeling History and the Use of Narratives as Evidence”, in *American Political Science Review*. Vol. 96, n°3, 2002, pp. 481-493.
- BUZAN, Barry; JONES Barry - (eds.) - *Change and the Study of International Relations: The Evaded Dimension*. London: Frances Pinter. 1981.
- BUZAN, B., JONES C.; LITTLE, R. - *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*. New York: Columbia University Press, 1993.
- BUZAN, Barry - “The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered”, in SMITH, Steve; BOTH, Ken (ed.) - *International Relations Theory Today*. Pennsylvania: The Pennsylvania University Press, 1995, pp. 199-216.
- BUZAN, Barry – *People States and Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. 2^a ed., NY/London: Harvester Wheatsheaf, 1995.
- BUZAN, Barry; LITTLE, Richard - *International System in World History: Remaking the Study of International Relations*. Oxford/NY: Oxford University Press, 2000.
- CAPORASO, James; HERMANN, Charles; KEGLEY W., Jr.; ROSENNAU, James; ZINNES, Dina – “The Comparative Study of Foreign Policy Perspectives on the Future”, in *International Studies Notes*. 13, 1988, pp. 32-46.

- CARLLSSON, I.; RAMPHAL, S. eds. – *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford/NY: Oxford University Press. 1995.
- CARLSNAES, Walter - “Foreign Policy”, in Carlsnaes W.; Risse, T.; Simmons, B. A. eds. - *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, 2002, pp. 331-350.
- WAEVER, Ole – “Resisting the Temptation of Post Foreign Policy Analysis”, in CARLSNAES, Walter; SMITH, Steve eds. - *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*. London: Sage Publications, 1994. pp. 238-273.
- CARLSNAES, Walter - “In lieu of a conclusion: compatibility and the agency-structure issue in foreign policy analysis” in CARLSNAES, Walter; SMITH, Steve eds. - *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*. London: Sage Publications, 1994, pp. 274-287.
- CARLSNAES, Walter – “On Analysing the Dynamics of Foreign Policy Change: A Critique and Reconceptualization”, in *Cooperation and Conflict*. Vol. 28, n° 1, 1993, pp. 5-30.
- CARLSNAES, Walter – “The agency-structure problem in foreign policy analysis”, in *International Studies Quarterly*. Vol. 36, n° 3, 1992, pp. 245-270.
- CARLSNAES W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. eds. - *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, 2002.
- CARLSNAES, Walter; SJURSEN, Helene; WHITE, Brian eds. - *Contemporary European Foreign Policy*. London: Sage, 2004.
- CARR, Edward - *The Twenty Years Crisis 1919 to 1939: An Introduction to the Study of International Relations*. London: Palgrave, 2001.
- CHARLES W.; ROSENNAU, James (eds.) - *New Directions in the Study of Foreign Policy*. London/Boston: Allen & Unwin, 1987.
- CHECKEL, Jeffrey – “International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework”, in *International Organization*. Vol. 59, n° 4, 2005, pp. 801-826.
- CHECKEL, Jeffrey - “It’s the Process Stupid! Tracing Causal Mechanisms in European and International Politics”, in KLOTZ, Audie ed. - *Qualitative Methods in International Relations*. NY: Palgrave Macmillan, 2007.
- CHECKEL, Jeffrey – “Why Comply? Social Norms Learning and European Identity Change”, in *International Organization*. Vol. 55, n° 3, 2001, pp. 553-588.
- CHECKEL, Jeffrey - *Constructivism and EU Politics*. London: Sage, 2007.

- CHECKEL, Jeffrey ed. - *International Institutions and Socialization in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- CHECKEL, Jeffrey - "Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe", in *International Studies Quarterly*. Vol. 43, 1999, pp. 83-114.
- CHECKEL, Jeffrey - "The Constructivist Turn in International Relations" in *World Politics*. Vol. 50, n°2, 1998, pp. 324-348.
- CHECKEL, Jeffrey - "Constructivism and EU Politics," in Knud Erik Joergensen, Mark Pollack, Ben Rosamond, eds. - *Handbook of European Union Politics*. London: Sage Publications, 2007, cap. 3.
- CHITTICK, William O.; BILLINGSLEY, Keith R. - "A Three-Dimensional Model of American Foreign Policy Beliefs", in *International Studies Quarterly*. Vol. 39, 1995, pp. 313-331.
- CHRISTIANSEN, T. et al, eds. - *The Social Construction of Europe*. London: Sage Publications, 2001.
- CHRISTIANSEN, Thomas, JØRGENSEN, Knud; WIENER, Antje – "The Social Construction of Europe", in *Journal of European Public Policy*. Vol 6, n° 4. 1999, pp. 528-544.
- CHRISTIANSEN, Thomas; TONRA, Ben - *Rethinking European Union Foreign Policy: Europe in Change*. Manchester: Manchester University Press, 2004.
- COHEN, B.; HARRIS, S. – "Foreign Policy" in Greenstein, F.; Polsby, N. Eds. - *Handbook Of Political Science: Policies And Policymaking*. Vol. 6, Reading, MA: Addison-Wesley, 1975.
- COHEN, Bernard – "Foreign Policy" in SILLS, David (ed.) – *International Encyclopaedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan/Free Press, 1968.
- COHEN, Bernard – *The Political Process and Foreign Policy: The Making of the Japanese Peace Settlement*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- COTTAM, Richard - *Foreign Policy Motivation: A General Theory and a Case Study*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 1977.
- COX, Michael; DUNNE, Tim ; BOOTH, Ken eds. - *The Eighty Years' Crisis: International Relations 1919-1999*. Cambridge: University Press, 2002.
- CRAWFORD, Robert; DARRYL, Jarvis, eds. - *International Relations - Still an American Science: Towards Diversity in International Thought?* New York: State University of New York Press. 2001.

- DESSLER, David - "Analytic Narrative: A Methodological Innovation in Social Science?", in *International Studies Review*. 2000, Vol., n°3, pp.176-179.
- DESSLER, David - "What's at stake in the agent-structure debate?", in *International Organization*, Vol. 43, n° 3, 1989, pp.441- 473.
- DEUTSH, Karl - "Mass Communications and the Loss of Freedom in National Decision-Making: a Possible Research Approach to Interstate Conflicts", in *Journal of Conflict Resolution*. Vol 1, 1957, pp. 200-211.
- DHAL, Robert - *Congress and Foreign Policy*. New York: Harcourt, 1950.
- DIEZ, Thomas - "Speaking 'Europe': The Politics of Integration Discourse", in *Journal of European Public Policy*. Vol. 6, n°4, 1999, pp. 598-613.
- DOGAN, Mattei - "Political Science and the Other Social Sciences" in Goodin, Robert; Klingemann, Hans-Dieter- Op. Cit. 1996, Pp. 96-129.
- DONNELLY, Jack - *Realism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- DOTY, Roxanne Lynn - "Foreign Policy as Social Construction: A Post-Positivist Analysis of US Counterinsurgency Policy in the Philippines", in *International Studies Quarterly*. Vol. 37: 1993, pp. 367-389.
- DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert L. - *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*. (Third edition) New York: Harper Collins, 1990.
- DOYLE, Michael; IKENBERRY, John eds. - *New thinking In international relations Theory*. Boulder: West View Press, 1997;
- DUNN, Frederick - "The Scope of International Relations", in *World Politics*, Vol. 1, n°1, 1948, pp. 142-146.
- DUNNE, Tim - "The Social Construction of International Society", in *European Journal of International Relations*. Vol. 1, n° 3, 1995, pp. 367-389.
- DUROSELLE, Jean Baptiste - *Tout Empire Périra*. Paris: Armand Colin, 1981.
- DUROSELLE, Jean Baptiste - *Tout Empire Périra*. Paris: Armand Colin, 1992.
- ECKSTEIN, H. - "Case study and theory in political science", in Fred Greenstein and Nelson Polsby, ed. - *Handbook of Political Science*. Vol. 7, 1975, pp. 94-137.
- ELMAN, Colin - "Horses for Courses: Why Not Neo-Realist Theories of Foreign Policy?" in *Security Studies*. Vol. 6, 1996, pp. 7 - 51.

- ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam – “Diplomatic History and International Relations Theory: Respecting Difference and Crossing Boundaries”, in *International Security*. Vol. 22, n°1, 1997, p.7.
- ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam eds. – *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge: MIT Press, 2003.
- ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam, ed. – *Bridges and Boundaries: Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations*. Cambridge: MIT Press, 2001.
- ENGLISH, R. D. – “Power, Ideas, and New Evidence on the Cold War's End: A Reply to Brooks and Wohlforth”, in *International Security*. Vol. 26, n° 4, 2002, pp. 70-92;
- ERIKSSON, Johan; SUNDELIUS, Bengt – “Molding Minds That Form Policy How to Make Research Useful”, in *International Studies Perspectives*, 2005, Vol. 6, n° 1, pp. 51-71.
- ETHEREDGE, L., S. – *Can Governments Learn?*. London: Pergamon, 1985.
- FARKAS, Andrew – “Evolutionary Models in Foreign Policy Analysis” in *International Studies Quarterly*. Vol. 40, n° 3, 1996, pp. 343-361.
- FEARON, J. – “Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science”, in *World Politics*. Vol. 43, 1991, pp.169 –195.
- FEARON, James; WENDT, Alexander - “Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View”, in Carlsnaes W.; Risse, T.; Simmons, B. A. eds- *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, 2002, pp.52-72.
- FIERKE, M. – “Constructivism” in Dunne T., Kurki, M.; Smith, S. - *International Relations Theory: Discipline and Diversity*. Oxford: OUP, 2006.
- FINNEMORE, Martha - “Constructing Norms of Humanitarian Intervention”, in Katzenstein, Peter, Ed.*The Culture of National Security*. New York: Columbia University Press, 1996, pp. 153-185.
- FINNEMORE, Martha – “Norms, Culture and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism”, in *International Organization*. Vol. 50, n°2, 1996, pp. 325-347;
- FINNEMORE, Martha – *National Interests in International Society*. Ithaca/London: Cornell University press, 1996.
- FINNEMORE, Martha – “Exporting the English School?”, in *Review of International Studies* . Vol. 27, 2001, pp. 509-513.
- FINNEMORE, Martha; Kathryn Sikkink – “International Norm Dynamics and Political Change”, in *International Organization*. Vol 52, n°4, 1998, pp. 887-917.

- FRANKEL, Joseph – “Towards a Decision-Making Model in Foreign Policy”, in *Political Studies*. Vol. 7, 1959, pp.1 -11.
- FRANKEL, Joseph – *The making of Foreign Policy*. London: Oxford University press, 1963.
- FREIRE, Raquel - *Conflict and Security in the Former Soviet Union: The Role of the OSCE*. Aldershot: Ashgate, 2003.
- FREUND C.; RITTBERGER, V. – “Utilitarian-liberal foreign policy theory”, in Rittberger, Volker Ed. – Op. Cit., 2001.
- FRIEDRICHS, Jörg ed. - *European Approaches to International Relations Theory: A House with Many Mansions*. London: Routledge: 2004.
- GADDIS, John L. – “History Science, and the Study of International Relations” in Woods, Ngaire, ed. Op Cit, 1999, pp. 32-48.
- GADDIS, John L. – “International Relations Theory and the end of the Cold War” in *International Security*. Vol. 17, nº 3, 1992/93, pp. 5-58.
- GARRISON, A. Jean, et. al. ed.- “Reflection, Evaluation, Integration: Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium,” in *International Studies Review*. Vol. 5, nº 2, 2003, pp. 155-202.
- GELNER, Ernst – *Nações e Nacionalismos*. Lisboa: Gradiva, 1994.
- GEORGE, Alexander; MCKEOWN T. - “Case Studies and Theories of Organizational Decision Making”, in COULAM, R.; SMITH, R. (eds.) - *Advances in Information Processing in Organizations*. Vol. 2, Greenwich, CT: JAI Press, 1985, pp. 21–58.
- GEORGE, Alexander - *Bridging the Gap between Theory and Practice*. Washington, DC: U.S. Institute for Peace, 1993.
- GEORGE, Alexander - “Case Studies and Theory Development: The Method of Structured Focussed Comparison.” In P. G. Lauren (ed.) - *Diplomacy: New Approaches in History, Theory, and Policy*. New York: Free Press, 1979, pp. 43–68.
- GEORGE, Alexander – “Knowledge for Statecraft: The Challenge for Political Science and History” in *International Security*. Vol. 22, nº1, 1997, pp. 44-52.
- GEORGE, Alexander – “The “Operational Code”: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-making”, in *International Studies Quarterly*. Vol.13, 1969, pp. 190–222.
- GEORGE, Alexander – “The Causal Nexus between Cognitive Beliefs and Decision-Making Behavior: The ‘Operational Code’ Belief System”, in FALKOWSKI, Lawrence

(ed.) - *Psychological Models in International Politics*. Boulder: Westview, 1979, pp. 95-124.

GEORGE, Alexander – “The Two Cultures of Academia and Policy-Making: Bridging the Gap”, in *Political Psychology*. Vol. 15, 1994, pp. 143–171.

GEORGE, Alexander - *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy*. Washington D.C.: U.S. Institute for Peace, 1993, p. 138.

GEORGE, Alexander - *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1993;

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew eds. - *Case Studies and the Development of Theory in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005.

GEORGE, Alexander; SMOKE, Richard – “Theory and Policy in International Relations” in *Policy Sciences*. Vol.4, n°4 1973, pp. 387-414.

GERRING, John - “What Is a Case Study and What Is It Good for? in *American Political Science Review*. Vol. 98, n° 2, 2004, pp. 341-354.

GIDDENS, Anthony – *The central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Berkley/LA: University of California Press, 1979.

GIDDENS, Anthony – *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkley/LA: University of California Press, 1984.

GILPIN, R - *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.4-6, 1981.

GIRARD, M.; W. D. EBERWEIN; K. WEBB, eds. - *Theory and Practice in Foreign Policy-Making: National Perspectives on Academics and Professionals in International Relations*. London: Pinter, 1994.

GLASER, Charles - “The Necessary and Natural Evolution of Structural Realism”, in John A. Vasquez; Colin Elman (eds) - *Realism and the Balance of Power: A New Debate*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2003, pp. 266–279.

GODDARD, Stacie; NEXON, Daniel – “Paradigm Lost Reassessing Theory of International Politics”, in *European Journal of International Relations*. Vol. 11, n° 1, 2005, pp. 9-61.

GOLDMANN, K, - “Change and Stability in Foreign Policy: Détente as a Problem of Stabilization”, in *World Politics*, Vol. 34, n° 2, 1982, pp. 230-266;

GOLDMANN, K, - *Change and Stability in the International System. The Problems and Possibilities of Détente*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1988.

- GOLDSTEIN Judith; KEOHANE, Robert – “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework” in GOLDSTEIN Judith; KEOHANE, Robert ed. - *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. New York: Cornell University Press, 1993, pp. 3-30.
- GOLDSTEIN, Judith – *Ideas, Interests, and American Trade Policy*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE Robert, eds. - *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- GOODIN, Robert; KLINGEMANN, Hans-Dieter – *A New Handbook of Political Science*. Oxford/ NY: Oxford University Press, 1996.
- GORDON, Colin, ed. – *Power/Knowledge: Selected Interviews and other Writings, 1972-1979, by Michel Foucault*. Sussex: Harvester Press, 1980.
- GOUREVITCH, Peter - “The second image reversed the international sources of domestic politics”, in *International Organization*. Vol. 32, n° 4, 1978, pp. 881-912.
- GRAMSCI, Antonio – *Selections from the Prison Notebooks*. Trad. e Ed. de Q.Hoare; G. N. Smith, New York: International Publishers 1992.
- GRIECO, Joseph M. – “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism”, in *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 485-507.
- GRIECO, Joseph M. – “Realist International Theory and the Study of World Politics”, in Michael W. Doyle; G. John Ikenberry (eds) – *New thinking In international relations Theory*. Boulder: West View Press, 1997, pp 163–201
- GROM, A. J. R. – “The world beyond: the European dimension”, in LIGHT, Margot, GROM, A. J. R. eds. – *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*. London, Pinter Publishers, 1996, pp. 219-236.
- GUSTAVSSON, Jakob – “How Should We Study Foreign Policy Change?”, in *Cooperation and Conflict*. Vol. 34, n°1, 1999, pp. 73-9.
- GUSTAVSSON, Jakob - *The Politics of Foreign Policy Change Explaining The Swedish Reorientation On Ec Membership* Lund: Lund University Press. 1998.
- GUZZINI, S; LEANDER, A. eds. - “Special Issue” in *Journal of International Relations and Development*. Vol. 4, n° 4, 2001, pp. 31-423.
- GUZZINI, Stefano – “Structural Power: The Limits of Neo-realist Power Analysis”, in *International Organization*. Vol. 47, 1993, pp. 443-478.

GUZZINI, Stefano – “The Enduring Dilemmas of Realism in International Relations”, in *European Journal of International Relations*. Vol. 10, n° 4, 2004, pp. 533-568.

GUZZINI, Stefano - *Realism in International Relations and International Political Economy: the continuing story of Death Foretold*. London/NY: Routledge, 1998.

GUZZINI, Stefano- “A Reconstruction of Constructivism in International Relations”, in *European Journal of International Relations*. Vol. 6, n° 2, 2000, pp. 147-182.

HAAS, Ernst - “Does Constructivism Subsume Neo-Functionalism?”, in: Christiansen, Thomas; Jørgensen, Knud Erik; Wiener, Antje eds. - *The Social Construction of Europe*. London: SAGE Publications, 2001 pp. 22-31.

HAAS, Ernst – “Nationalism: An instrumental Social Construction”, in *Millennium*. Vol. 22, n°2, 199, pp. 505-545.

Hall, Peter- *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989.

HART, Paul, Eric Stern; Bengt Sundelius (eds.) *Beyond Groupthink*. Ann Arbor: University of Michigan, 1997.

HELD, David - *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press. 1996.

HELLMANN, Gunther ed. – “The Forum. Are Dialogue and Synthesis Possible in International Relations?”, in *International Studies Review*. Vol. 5, n° 1, 2003, pp. 123-153.

HERMAN, Charles - "Foreign Policy", in Stuart Nagel (ed.) - *Encyclopedia of Policy Studies*. New York: Dekker, 1983.

HERMAN, Charles – “Epilogue: Reflections on Foreign Policy Theory Building” in Neack, Laura; Hey Jeanne A.K.; Haney, Patrick Eds. – Op. cit. 1995, pp. 243-258.

HERMAN, Charles; LABMERT, Paul - "Foreign Policy Research", in Stuart Nagel ed. - *Basic Literature in Policy Studies*. Greenwich, Conn.: Jai Press, 1984.

HERMANN, C. - “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”, in *International Studies Quarterly*. Vol. 34, n°1, 1990. pp. 3-21.

HERMANN, Charles F.; KEGLEY Jr.; CHARLES W.; ROSENNAU, James (eds.) - *New Directions in the Study of Foreign Policy*. London/Boston: Allen & Unwin, 1987.

HERMANN, Charles; PEACOCK, Gregory – “The Evolution and Future of Theoretical Research in the Comparative Study of Foreign Policy” in, Hermann, Charles; Kegley W., Jr.; Rosennau, James (Eds.) - *New Directions On The Study Of Foreign Policy*. Boston: Allen & Unwin, 1987.

HERMANN, Margeret - "Effects of Personal Characteristics of Leaders on Foreign Policy", in M. A. East, S. A. Salmore and C. F. Hermann (ed.) - *Why Nations Act*. Beverly Hills, CA: Sage, 1978, pp. 49–68.

HERMANN, Margaret – "Leader Personality and Foreign Policy Behaviour", in HERMANN, Margaret – "Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders", in *International Studies Quarterly*. Vol. 24, 1980, pp. 7–46.

HERMANN, Margaret; HERMANN Charles - "How Decision Units Shape Foreign Policy Behaviour" in *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Op. cit. pp.309-338. London: Harper Collins.

HERMANN, Margaret; HERMANN Charles - "Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry", in *International Studies Quarterly*., vol. 33, 1989, pp.361-387.

HERMANN, R. K.; LEBOW, R. N., eds. - *Ending the Cold War: Interpretations, Causation, and the Study of International Relations*. New York: Palgrave MacMillan, 2004.

HERMAN, Richard; SHANNON, Vaughn – "Defending International Norms: The Role of Obligation, material Interest, and perception in Decision making", in *International Organization*. Vol. 55, n°3, pp.621-654.

HILL, C.; P. BESHOFF, eds. - *Two Worlds of International Relations: Academics, Practitioners and the Trade in Ideas*. London: Routledge. 1994.

HILL, Christopher – *The Changing Politics of Foreign Policy*. London: Palgrave, 2003.

HOFMAN, Stanley – "Theory and International Relations", in ROSENAU, James ed. - *International Politics and Foreign Policy*. NY: Free Press, 1961.

HOLLIS, M; SMITH, S, - "Structure and Action: Further Comment", in *Review of International Studies*. Vol. 18, n°:2, 1992, pp. 187-188.

HOLLIS, M; SMITH, S. – "Beware of Gurus: Structure and Action in International Relations", in *Review of International Studies*. Vol.14, n°4, 1991. pp. 393-410.

HOLLIS, Martin; SMITH, Steve – *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 1991.

HOLSTI, Kalevi (ed.) - *Why Nations Realign. Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*. London: George Allen and Unwin. 1982.

HOLSTI, Ole - *The "Operational Code" as an Approach to the Analysis of Belief Systems*. Durham, NC: Duke University Press. 1977.

- HOLSTI, Ole – “Models of International Relations and Foreign Policy” in Ikenberry, John, ed.- *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, 3rd ed., New York: Longman, 1999, pp. 66-92;
- HOLSTI, Ole – “The Belief System and National Images: a case study”, in *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 6, 1962, pp. 244-252.
- HOPF, Ted – “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, in *International Security*. Vol. 23, n° 1, 1998, pp. 171-200;
- HUDSON, Valerie - “Foreign Policy Decision-Making: A Touchstone for International Relations Theory in the Twenty-first Century,” in Richard C. Snyder, H W. Bruck, and Burton Sapin (eds.), *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York: Palgrave-Macmillan, 2002, pp.1–20.
- HUDSON, Valerie - “Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”, in *Foreign policy Analysis*, Vol.1, n°1, 2005, pp.1-30.
- HUDSON, Valerie - *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, Rowman and Littlefield.
- HUDSON, Valerie; Christopher Vore - “Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow,” in *Mershon International Studies Review*, Vol. 39, n° 2, 1995, pp. 209-239.
- IKENBERRY, John, ed.- *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, 3rd ed., New York: Longman, 1999.
- JACKSON, P. – “Constructing Thinking Space” in *Cooperation and Conflict*. Vol. 36, n° 1, 2001, pp.109-120.
- JACKSON, Patrick ed. - “The Forum. Bridging the Gap:Toward A Realist-Constructivist Dialogue”, in *International Studies Review*. Vol. 6, 2004, pp. 337-352.
- JAMES, Patrick - *International Relations and Scientific Progress: Structural Realism Reconsidered*. Columbus: Ohio State University Press, 2002.
- JANIS, Irving - *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascos*. Boston: Houghton Milfflin, 1972.
- JEPPERSON, Ronald L., Alexander WENDT; KATZENSTEIN, Peter J - “Norms, Identity, and Culture in National Security”, in Katzenstein, Peter, ed. -*The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press. 1996, pp. 33-78.
- JERVIS, Robert - “Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate”, in Colin Elman; Miriam Fendius Elman (eds) *Progress in International*

Relations Theory: Appraising the Field. Cambridge, MA: MIT Press, 2003, pp. 277–309.

JERVIS, Robert - *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press. 1976.

JOHNSTON, Alastair - “Treating International Institutions as Social Environments”, in *International Studies Quarterly*. Vol. 45, n°4, 2001, pp. 487-515;

JOHNSTON, Alistair - *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Ming China*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

JOHNSTON, Alastair - *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

KAARBO, Juliet - “Foreign Policy Analysis in the Twenty-First Century: Back to Comparison, Forward to Identity and Ideas” in Garrison, Jean, et. al. - “Reflection, Evaluation, Integration: Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium,” in *International Studies Review*. Vol. 5, n° 2, 2003.

KATZENSTEIN, Peter - “Introduction: Alternative Perspectives on National Security”, in Katzenstein, Peter Ed., - *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press. 1996, pp. 1-32.

KATZENSTEIN, Peter - *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 1985.

KATZENSTEIN, Peter ed. - *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press. 1996.

KATZENSTEIN, Peter; KEOHANE, Robert; KRASNER, Steve - “International Organization and the Study of World Politics”, in *International Organization*. Vol 52, n°4, 1998, pp. 645-685.

KEELER, J T S - “Opening the Window for Reform”, in *Comparative Political Studies*. Vol. 25, n°4, 1993, pp. 433-486.

KEGLEY W., Jr. - *The Comparative Study of Foreign Policy. Paradigm Lost?* Columbia: Institute of International Studies, University of South Carolina, 1980.

KEGLEY, Charles et al, eds. - *International Events and the Comparative Analysis of Foreign Policy*. Columbia: University of South Carolina Press, 1975.

KEHONE, Robert - “Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War”, in BALDWIN, David, ed. - *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, 1993.

- KEHONE, Robert - "International liberalism Reconsidered", in DUNN, John, ed.-*The Economic Limits to Modern Politics*. Cambridge University Press, 1990.
- KEHONE, Robert - "International Relations: Old and New" in GOODIN, Robert; KLINGEMANN, Hans-Dieter - *A New Handbook of Political Science*. Oxford/ NY: Oxford University Press, 1996, pp. 463-476.
- KELMAM, Herbert - "Societal, Attitudinal and Structural Factors in International Relations" in *Journal of Social Issues*. Vol XI, n°1, 1955, pp. 42-56.
- KELMAN, H. - "The Role of the Scholar-Practitioner in International Conflict Resolution", in *International Studies Perspectives*. Vol. 1, 2000, pp. 273-288.
- KEOHANE, KRASNER, DOTY; ALKER; SMITH - "Forum on Social Theory of International Politics" in *Review of International Studies*. Vol 26, n° 1, 2000, pp.123-165.
- KEOHANE, Robert - "International Institutions: Two Approches", in *International Studies Quarterly*. Vol. 33, 1988, pp. 379-396.
- KHALER, Miles - "Inventing International relations: International Relations Theory After 1945", in DOYLE, Michael; IKENBERRY, John (eds.) - *New thinking In international relations Theory*. Boulder: West View Press, 1997, pp. 20-53.
- KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. - *Designing Social Inquiry: Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press 1994.
- KINGDON, R. - *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown/Company, 1984.
- KISSINGER, Henry - "Domestic Structure and Foreign Policy" in ROSENNAU, James (ed.) -*op. cit.*, p. 261.
- KLOTZ Audie - "Norms Reconstituting Interests: Global Racial Equality and U.S. Sanctions against South Africa," in *International Organization*, Vol. 49 n° 3, 1995, 451-478.
- KLOTZ, Audie - *Norms in International Relations. The Struggle Against Apartheid*. Ithaca/London: Cornell University Press, 1995.
- KLOTZ, Audie; Cecelia Lynch, - *Strategies for Research in Constructivist International Relations* NY: M.E. Sharpe, 2007.
- KOSLOWSKI, R.; KRATOCHWIL F. - "Understanding Change in International Politics: The Soviet Empire's Demise and the International System", in *International Organization*. Vol. 48, 1994, pp. 215-248;

- KRAMER, M. - "Ideology and the Cold War", in *Review of International Studies*. Vol. 25 1999, pp. 539–576.
- KRASNER, Stephen - "Structural Cases and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", in Krasner, Stephen ed. - *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- KRASSNER, Stephen – *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and US Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- KRATOCHWIL, Friedrich - "The Embarrassment of Changes: Neorealism as the Science of Real-politik without Politics" in *Review of International Studies*. Vol. 19, 1993, pp. 63-80.
- KRATOCHWIL, Friedrich - *Rules, Norms, and Decisions. On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, Jonh – "International organization: A State of the Art on Art of the State" in KRATOCHWIL, Friedrich; MANSFIELD, Edward eds. – *International Organization, a Reader*. Harper Collins, NY: 1994, pp. 5-19.
- KUBALKOVA, Vendulka - "A Constructivist Primer", in KUBALKOVA, Vendulka, ed. - *Foreign Policy in a Constructed World*. Armonk, NY:M.E. Sharpe, 2001.
- KUBÁLKOVÁ,Vendulka; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul – "Constructing Constructivism" in KUBÁLKOVÁ,Vendulka; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul - *International Relations in a constructed World*. M.E. Sharpe, New York/London: 1998, pp. 3-21;
- KUPCAHN, Charles - *The Vulnerability of Empire*. Ithaca: Cornell University Press, 1994.
- LAKE, David - "Realism" in KRIEGER, Joel, ed. – *Oxford Companion to World Politics. Revised Edition*. New York: Oxford University Press, 2001.
- LAPID, Yosef - "The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-positivist Era", in *International Studies Quarterly*. Vol.33, n° 3, 1989, pp. 235-254.
- LEBOW, Richard Ned - "Social Science and History: Ranchers versus Farmers?" in ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam, ed. – *Bridges and Boundaries: Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations*. Cambridge: MIT Press, 2001, pp. 111- 135.
- LEBOW, Richard Ned; RISSE-KAPPEN, Thomas eds. - *International Relations Theory and the End of the Cold War*. New York: Columbia University press, 1995.

- LEBOW, Richard Ned - *A Cultural Theory of International Relations*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- LEGRO Jeffrey; MORAVCSIK, Andrew – “Is Anybody Still a Realist?”, in *International Security*. Vol. 24, n° 2, 1999, pp. 5-55.
- LEGRO, Jeffrey – “Culture and Preferences in the International Cooperation Two-Step”, in *American Political Science Review*, Vol. 90, n°1, 1996, pp. 118-137.
- LEGRO, Jeffrey W. - “Which Norms Matter? Revisiting the ‘Failure’ of Internationalism,” in *International Organization*. Vol. 51, n° 1, 1997, pp. 31– 63.
- LEITES, Nathan - *The Operational Code of the Politburo*. New York: McGraw-Hill. 1951.
- LEPGOLD, J.; NINCIC, M. - *Beyond the Ivory Tower: International Relations Theory and the Issue of Policy Relevance*. New York: Columbia University Press, 2002.
- LEVY, Jack – “Too Important to Leave to the Other: History and Political Science in the Study of International Relations”, in *International Security*. Vol. 22, n°1, 1997, pp. 22-23.
- LIJPHART, A. - “Comparative Politics and the Comparative Method”, in *American Political Science Review*. Vol. 55, n°3, 1971, pp. 682-693;
- LONG, David; WILSON, Peter eds. – *Thinkers of Twenty Years Crisis: Inter-War Idealism Reassessed*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- MCGOWAN, Patrick; SAPHIRO, Howard – *The Comparative Study of Foreign Policy: A Survey of Scientific Findings*. Beverly Hills: Sage, 1973.
- MAQUIAVEL, Nicolau - *O Príncipe*. Lisboa: Europa América, 1972.
- MARCH James; OLSEN Johan - “The institutional dynamics of international political orders”, in *International Organization*. Vol. 52, n° 4, 1998, pp. 843-969.
- MARCH, James; OLSEN Johan – “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, in *American Political Science Review*. Vol. 78. n° 3, 1984, pp. 734-749.
- MARCH, James; OLSEN Johan – *Elaborating the “New Institutionalism”*. in *ARENA Working Paper No.11*, 2005.
- MARCH, James; OLSON Johan - “The logic of Appropriateness” in *ARENA Working Papers, WP 04/09*, University of Oslo, 2004.
- MARCH, James; OLSON Johan - *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press, 1989.
- MASTANDUNO, Michael; LAKE, David; IKENBERRY, John – “Towards a Realist Theory of State Action” in *International Studies Quarterly*, 33, 1989, pp. 457-474.

MATTERN, Janice Bially - "Why Soft Power Is Not So Soft," in BERENSKOETTER, Felix; WILLIAMS, M.J., eds. - *Power in World Politics*. New York: Routledge, 2007.

MCKEOWN, Timothy - "Case Studies and the Limits of the Quantitative Worldview." in BRADY, Henry; COLLIER, David (eds.). - *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools and Shared Standards*. Lanham: Roman and Littlefield, 2004, pp. 139-167.

MENDES, Pedro - "A Europa entre o Céu e a Terra: duas visões sobre o processo de integração europeia", in *Revista Lusíada de Relações Internacionais*. Nº1, 2000, pp. 201-225.

MENDES, Pedro - "Utopia, uma ideia na história ou uma ideia de história? Considerações sobre a busca do ideal de Isaiah Berlin" in *Revista Lusíada de Relações Internacionais*. Nº2, 2001, pp. 271-294.

MENDES, Pedro - *Portugal e a Europa: Factores de Afastamento e Aproximação (1979-78)*. Lisboa: ISCTE, 2001.

MENDES, Pedro - "A Raiz e o Fruto na Análise da Política Externa dos Estados: uma Perspectiva Ecléctica", in *Relações Internacionais*. Nº16, 2007, pp.129-144.

MERLE, Marcel - "La Politique Étrangère" in GRAWITZ, M.; LECA, J. - *Traité de Science Politique: Les Politiques Publiques*. Vol. IV, Paris: 1988.

MERLE, Marcel - "Politique intérieure et politique extérieure", in *Forces et Enjeux dans les Relations Internationales*. (2ª edição). Paris: Economica, 1985, pp. 161-173;

MERLE, Marcel - *Forces et Enjeux dans les Relations Internationales.*, Paris, Economica, 1985.

MERLE, Marcel - *Les Acteurs dans les Relations Internationales*. Paris: Economica, 1986.

MERLE, Marcel - *Sociologie des Relations Internationales*. Paris, Dalloz, 1982.

MERLE, Marcel - *La Politique Étrangère*. Paris, PUF, 1984.

MESQUITA, Bruce Bueno - "The Benefits of Social Scientific Approach to Studying International Affairs" in WOODS, Ngaire, ed. - *Explaining International Relations Since 1945*. Oxford/New York: Oxford University Press, 1996, pp. 49-76.

MEYER, Jonh - "The World Polity and the Authority of the Nation-State" in Berfsen, Albert ed. - *Studies of the Modern World System*. New York: Academic Press, 1980, pp. 109-137.

MEYER, Jonh; JEPPEPERSON, Ronald - "The Actors of Modern Society: the Cultural Construction of Social Agency", in *Social Theory*. Vol.18, 2000, pp 100-120.

- MILNER, Helen - "The Assumption of Anarchy in International Politics: A Critique", in *Review of International Studies*. Vol. 17, 1991, pp. 67-85
- MORAVCSIK, Andrew - "Liberal International Relations Theory: A Scientific Assessment," in ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam F. eds. - *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge: MIT Press, 2003, pp. 159-204.
- MORAVCSIK, Andrew - "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", in *International Organisation*. Vol. 51, n°4, pp. 513-553.
- MORAVCSIK, A. – "Bringing constructivist theory out of the cloud: Has it landed yet?", in *European Union Politics* . Vol. 2, n°2, 2001, pp. 226-249.
- MORAVCSIK, A. – "Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European Integration", in *Journal of European Public Policy*. Vol. 6, n°4, 1999, pp. 614-33;
- MORGENTHAU, Hans J. - *Scientific Man versus Power Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1946
- MORGENTHAU, Hans J. - *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred Knopf, 1993.
- MUELLER, John – *Quiet Cataclysm: Reflections on the Recent Transformations of World Politics*. New York: Harper Collins, 1995.
- NEACK, Laura; HEY Jeanne A.K.; HANEY, Patrick – "Generational Change in Foreign Policy Analysis" in Neack, Laura; Hey Jeanne A.K.; Haney, Patrick eds. - *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation*. New Jersey: Prentice Hall, 1995, pp. 1-15;
- NINCIC, M.; LEPCOLD, J. eds. - *Being Useful: Policy Relevance and International Relations Theory*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2000.
- NINKOVICH, F. A. - *The Wilsonian Century: U.S. Foreign Policy Since 1900*. Chicago: University of Chicago Press. 1999.
- NYE, Joseph - *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History*. New York: Harper Collins College Publishers, 1993.
- NYE, Joseph - *Soft Power: The Means to Succeed in World Politics*. NY: Public affairs, 2004.
- ODELL, John - "Case Study Methods in International Political Economy", in *International Studies Perspectives*. Vol. 2, n° 2, 2001, p. 162.

- ONUF, Nicholas - "Constructivism: A User's Manual" in KUBÁLKOVÁ, Vendulka; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul - *International Relations in a constructed World*. M.E. Sharpe, New York/London: 1998, pp. 58-78.
- ONUF, Nicholas - "Rules, Agents, Institutions: A Constructivist Account", in *Working Papers on International Society and Institutions*. N° 96-2, Center for Global Peace and Conflict Studies. University of California, Irvine, 1996.
- ONUF, Nicholas - *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.
- PAREKH, Bhikhu - "The Concept of National Identity", in *New Community*. Vol. 21, n° 2, 1995, pp. 255-268.
- PETROVA, Margarita - "The End of the Cold War: A Battle or Bridging Ground Between Rationalist and Ideational Approaches to International Relations?", in *European Journal of International Relations*. Vol. 9, n°1, 2003, pp.115-163.
- PETTMAN, Ralph - "Comonsense Constructivism and Foreign Policy: A Critique of Rule-Oriented Constructivism," in KUBALKOVA, Vendulka, ed. - *Foreign Policy in a Constructed World*. Armonk, NY:M.E. Sharpe, 2001, pp. 249-65.
- PIERSON, Paul - *Politics in Time*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- POWELL, W.; DIMAGGIO. P. - *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- PRICE, Richard; TANNENWALD, Nina - "Norms and Deterrence: The Nuclear and Chemical Weapons Taboos" in KATZENSTEIN - *The Culture of National Security*, op. cit, 1996, pp. 114-152
- PROZOROV, Sergei - "Three Theses on "Governance" and the Political", in *Journal of International Relations and Development*. Vol. 7, n° 3, 2004.
- PUTNAM, Robert - "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games", in *International Organization*. Vol. 42, n°3, 1988, pp. 427-460.
- REUS-SMIT, Christian - *The Moral Purpose of the State*. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- REUS-SMIT, Christian - "Constructivism" in BURCHILL Scott et al. - *Theories of International Relations*. (3^a ed), Houndsmills/Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 188-212.
- REUS-SMIT, Christian - "Imagining society constructivism and the English School", in *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 4, n° 3, 2002, pp. 487-509.

- RIKER, William H. – “Political Science and Rational Choice” in ALT, J; SEPSLE, K: eds. -*Perspectives on Positive Political Economy*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- RISSE-KAPPEN, Thomas - “Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War,” in *International Organisation*. Vol. 48, n°2, 1994, pp. 185-214.
- RISSE-KAPPEN, Thomas - “Collective Identity in a Democratic Community”, in Katzenstein, Peter, ed. - *The Culture of National Security*. 1996, pp. 357-399.
- RISSE, Thomas - “Let's Argue!': Communicative Action in World Politics”, in *International Organization*. Vol. 54, n°1, 2000, pp. 1-39.
- RISSE, Thomas; ROPP Stephen; SIKKINK Kathryn, eds. - *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- RISSE, Thomas; WIENER Antje - “Something Rotten and the Social Construction of Social Constructivism: A Comment on Comments”, in *Journal of European Public Policy*. Vol, 6, n° 5, 1999, pp. 775-82.
- RITTBERGER Boekle, H.;WAGNER, V. - *Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory*, Center for International Relations/Peace and Conflict Studies, Institute for Political Science, University of Tübingen, Tübingen Working Papers n° 34, 1999.
- RITTBERGER, Volker - “Neorealist Foreign Policy Theory” in *German Foreign Policy Since Unification: Theories and Case Studies*. Manchester University Press. 2001, pp. 37-67.
- ROSATI, J.; HAGAN J.; SAMPSON, M. (eds.) - *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*. Columbia: University of South Carolina Press. 1995.
- ROSATI, Jerel; HAGAN Joe - “Emerging issues in research on foreign policy restructuring”, in Rosati, J.; Hagan J.; Sampson, M. (Eds.) - *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change* .Columbia: University of South Carolina Press, 1995, pp 276–277.
- ROSE, Gideon - “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, in *World Politics*. Vol. 51, 1998, pp. 144-72.
- ROSENAU, James - “Foreign Policy as Adaptive Behavior: Some Preliminary Notes for a Theoretical Model”, in *Comparative Politics*. Vol. 2, 1970, pp. 365-389.

- ROSENAU, James - *The Study of Political Adaptation*. New York: Nichols Publishing, 1981.
- ROSENAU, James - "Introduction": New Directions and Recurrent Questions in the Comparative Study of Foreign Policy" in Hermann, Charles F.; Kegley Jr.; East, Maurice; Salmore, Stephen; Herman, Charles - *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*. Beverly Hills: Sage, 1978.
- ROSENAU, James - "Moral Fervor, Systematic Analysis, and Scientific Consciousness in Foreign Policy Research", in *The Scientific Study of Foreign Policy. Revised and Enlarged Edition*. London/New York: Frances Pinter/NPC, 1980. pp. 34-76.
- ROSENAU, James - "Pré-theories and Theories of Foreign Policy", in Farrel, R. B. (ed.) – *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston: N. U. Press, 1966, pp.27-92.
- ROSENAU, James - *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- ROSENAU, James - *Domestic Sources of Foreign Policy*. New York: Free Press, 1967.
- ROSENAU, James - *Turbulence in World Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
- ROSENAU, James (ed.) - *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*. New York, SAGE Publications, 1974.
- ROSENAU, James- *Linkage Politics*. New York: Free Press, 1969.
- ROSENNAU, James - "Comparative Foreign Policy: One-time Fad, Realized Fantasy, and Normal Field" in Rosennau, James - *The Scientific Study of Foreign Policy. Revised and Enlarged Edition*. London/New York: Frances Pinter/NPC, 1980, pp. 104-114.
- ROSENNAU, James - *The Scientific Study of Foreign Policy. Revised and Enlarged Edition*. London/New York: Frances Pinter/NPC, 1980.
- RUGGIE, John – "International Regimes, Transactions, and Change: Embebed Liberalism in Post-war Economic Order", in KRASNER, Stephen, ed. - *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983, pp. 195-232.
- RUGGIE, John - "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations", in *International Organization*. Vol. 47, n°4, 1993, pp. 140-174.
- RUGGIE, John - "Introduction: What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge" in RUGGIE, Jonh - *Constructing the World Polity*. London/NY: Routledge, 1998. pp. 1-39.

- RUGGIE, Jonh - "Continuity and transformation in the world polity: toward a neorealist synthesis" in *World Politics*. Vol. 35, n° 2, 1983, pp. 190-219.
- RUGGIE, Jonh - *Constructing the World Polity*. London/NY: Routledge, 1998.
- SCHMIDT, Brian - "Competing Realist Conceptions of Power", in *Millennium: Journal of International Studies*. Vol. 33, n° 3, 2005, pp. 523-550.
- SCHMIDT, Brian - "On the History and Historiography of International Relations" in Carlsnaes W.; Risse, T.; Simmons, B. A. eds. - *Handbook Of International Relations*. London: Sage Publications, 2002, pp. 3-22.
- SCHMIDT, Brian - *The Political Discourse of Anarchy: A Disciplinary History of International Relations*. New York: State University of New York Press. 1998.
- SCHWELLER, Randall - "The Progressiveness of Neoclassical Realism" in Colin Elman; Miriam Fendius Elman (eds) - *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge: MIT Press, 2003, pp. 311-47.
- SEARLE, John - *The Construction of Social Reality*. New York: Free Press, 1995.
- SHARP, P., et al., eds. - "Academics, Practitioners and Diplomacy: Symposium on the Theory and Practice of Diplomacy", in *International Studies Perspectives*. Vol. 3, 2002, pp. 139-175.
- SIKKINK, Kathryn - "The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe", in Goldstein, Judith, Robert O. Keohane - *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press. 1994, pp. 139 - 172.
- SINGER, J. David - "The Level-of- Analysis Problem in International Relations", in KNORR, Klaus; VERBA, Sidney (eds) - *The International System: Theoretical Essays*. Princeton: Princeton University Press, 1961, pp. 77-92.
- SMITH, Karen - *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press, 2003.
- SMITH, Michael E. - *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalisation of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- SMITH, Steve - "Theories of Foreign Policy: An Historical Overview", in *Review of International Studies*. Vol. 12, n°1, 1986, pp. 13-29.
- SMITH, Steven - "Belief Systems and the Study of International Relations" in Little, Richard; Smith, Steven (eds.) - *Belief Systems And International Relations*. Oxford, Blackwell, 1988.

SMITH, Steve; - "The self-Images of a Discipline: a Genealogy of International Relations Theory", in SMITH, Steve; BOTH, Ken (eds.) - *International Relations Theory Today*. Pennsylvania, The Pennsylvania University Press, 1995, pp. 1-37.

SMITH, Steve - "Positivism and Beyond" in Smith, Steve; Bootht, Ken; Zalewski, Marysia, eds. - *International Theory. Positivism And Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp.11-44.

SMITH, Steve – "Social constructivisms and European studies a reflectivist critique", in *Journal of European Public Policy*. Vol. 6, n° 4, 1999, pp. 682-691.

SMITH, Steve - "The discipline of international relations still an American social science", in *British Journal of Politics & International Relations*. Vol. 2, n° 3, 2000, pp. 374-402.

SMITH, Steve - "Foreign Policy Is What States Make of It: Social Construction and International Relations Theory", in KUBALKOVA, Vendulka, ed. – Op. cit., 2001, pp. 38-55.

SMITH, Steve - "The United States and the Discipline of International Relations: Hegemonic Country, Hegemonic Discipline", in *International Studies Review*, Vol. 4, n° 2, 2002, pp. 67-85.

SNIDAL, Duncan - "Rational Choice and International Relations" in Carlsnaes W.; Risse, T.; Simmons, B. A. Ed. - *Handbook Of International Relations*. London: Sage Publications, 2002, pp. 73-94.

SNYDER, Jack - "One World, Rival Theories," in *Foreign Policy*. Vol. 145, 2004, pp. 52-62.

SNYDER, Jack - *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambitions*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. - *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*. Princeton: Foreign Policy Analysis Project Series, No. 3, Princeton University, 1954.

SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. (eds.) - *Foreign Policy Decision-making: An Approach to the Study of International Politics*. New York: Free Press, 1962.

SNYDER, Richard - "The Nature of Foreign Policy", in *Social Science*. Vol. 27, 1952, pp. 61-69.

SPROUT, Harold; SPROUT Margaret - *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. Princeton: Center of International Studies at Princeton University. 1956.

- SRIDHARAN, Kripa - "Explaining the phenomenon of change in Indian foreign policy under the National Democratic Alliance Government", in *Contemporary South Ásia*. Vol. 15, nº1 2006, pp. 75–91.
- STERN, Erik - "Crisis Studies and Foreign Policy Analysis: Insights, Synergies, and Challenges" in Garrison, Jean, et. al. ed.- "Reflection, Evaluation, Integration: Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium," in *International Studies Review*. Vol. 5, nº 2, 2003, p. 184.
- SYLVAN, David; MAJESKI, Stephen - "A methodology for the study of historical counterfactuals", in *International Studies Quarterly*. Vol. 42, nº1, 1998, pp. 79-108.
- SYLVIAN, Donald; OSTRAM, Thomas; GANNON, Katherine "Case-Based, Model-based and Explanation-Based Styles of Reasoning in Foreign Policy" in *International Studies Quarterly*, Vol. 38, nº 3, 1994, pp. 61-90.
- TEIXEIRA, Nuno, Severiano - *O Poder e a Guerra 1914-1918: Objectivos nacionais e Estratégias Políticas na Entrada de Portugal na Grande Guerra*. Lisboa, Editorial Estampa, 1996.
- TETLOCK, P E; BELKIN, A (eds.) - *Counterfactual Thought Experiments in World Politics. Logical, Methodological and Psychological Perspectives*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- THOMAS, George; MEYER, John et al. - *Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual*. Beverly Hills: SAGE, 1987.
- TRONDAL, Jarle - "Is there any social constructivist-institutionalist divide Unpacking social mechanisms affecting representational roles among EU decision-makers", in *Journal of European Public Policy*. Vol. 8, nº1, 2001, pp. 1–23.
- VAN EVERA, S. - *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- VASQUEZ, John A. - "The Realist Paradigm and Degenerative Versus Progressive Research Programs: An Appraisal of Neotraditional Research on Waltz's Balancing Proposition", in *American Political Science Review*. Vol. 91, nº4, 1997, pp. 899–912.
- VASQUEZ, John A. - "The Post- Positivist Debate: Reconstructing Scientific Enquiry and International Relations Theory After Enlightenment's Fall" in SMITH, Steve; BOTH, Ken Eds. –Op. Cit., 1995, pp. 217- 240.
- VASQUEZ, John, A. - *The Power of Power Politics: The: From Classical Realism to Neotraditionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

- VERTZEBERGER, Yaacov - *The World in their Minds: Processing, Cognition, and Perception in Foreign policy Decisionmaking*. Stanford, Stanford University Press, 1990.
- WAEVER, Ole - "Figures of International Thought: Introducing Persons Instead of Paradigms", in WAEVER, Ole; Iver B., eds. - *The Future of International Relations*. London: 1997.
- WAEVER, Ole - "Resisting the Temptation of Post Foreign Policy Analysis", in: Carlsnaes, Walter; Smith, Steve (Eds.) - *European Foreign Policy. The Changing Perspective in Europe*. London: SAGE, 1994, pp. 238-273.
- WAEVER, Ole - "The Rise and Fall of the Inter- Paradigm Debate", in Smith, Steve; Both, Ken; Zalewski, Marysia (eds.) - *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 149-185.
- WAEVER, Ole - "The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations," in *International Organization*. Vol. 52, 1998, pp. 687-727.
- WAEVER, Ole- "The Language of Foreign Policy" in *Journal of Peace Research*, vol. 27, n° 3, 1990, p. 335.
- WAEVER, Ole - "Four Meanings of International Society: A Trans-Atlantic Dialogue" in Roberson, B. ed. - *International Society and the Development of International Relations Theory*. London/Washington: Pinter, 1998, pp. 80-144.
- WALKE, Rob - *Inside/Outside International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 199.;
- WALKER, Stephen. - "The Relevance of Role Theory to Foreign Policy Analysis", in: WALKER S. (ed.) - *Role Theory and Foreign Policy Analysis*. Durham: Duke University Press, 1987.
- WALKER, Stephen - "Operational Code Analysis as a Scientific research program" in Elman, Colin; Elman, Miriam eds. - *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge: MIT Press, 2003, pp. 245-276.
- WALKER, Thomas; MORTON, Jeffrey - "Re-Assessing the "Power of Power Politics" Thesis: Is Realism Still Dominant?", in *International Studies Review* . Vol. 7, n°2, 2005, pp. 341-356.
- WALT, Stephen - "International Relations: One World, Many Theories," in *Foreign Policy*. Vol.110, 1998, pp. 29-45.

- WALT, Stephen - "Rigor or Rigor Mortis?: Rational Choice and Security Studies" in *International Security*. Vol. 23, nº 4, 1999, pp. 5-48.
- WALT, Stephen - "The Enduring Relevance of the Realist Tradition", in Ira Katznelson; Helen V. Milner eds. - *Political Science: State of the Discipline*. New York: Norton, 2002, pp. 197-230.
- WALT, Stephen - *Revolution and War*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- WALTZ, Kenneth - "Reflections on *Theory of International Politics*: A response to My Critics", in KEOHANE, R. ed. - *Neo-Realism and Its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986, pp. 322-345.
- WALTZ, Kenneth - "International Politics is not Foreign Policy" in *Security Studies*. Vol. 6, 1996, pp. 52-55.
- WALTZ, Kenneth - "Structural Realism after the Cold War", in *International Security*. Vol. 25, nº 1, 2000, pp. 5-41.
- WALTZ, Kenneth - *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. NY: Columbia University Press, 1959.
- WALTZ, Kenneth - *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.
- WARD, H. - "Rational Choice" in D. Marsh and G. Stoker eds. *Theory and Methods in Political Science*. New York: Palgrave. 2002.
- WEBER, Max - *Economy and Society. An outline of Interpretive Sociology*. 2 Vol. Edited by Guenther Roth, Claus Wittich. Berkley/LA/ London: University of California Press 1978.
- WEBER, Max - *From Max Weber: Essays in Sociology*. Edited by H. Gerth; C. W. Mils. New York: Routledge, 1998.
- WEBER, Max - *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Lisboa: Presença, 1990.
- WELDES, Jutta - "Constructing National Interests", in *European Journal of International Relations*. Vol. 2, nº3, 1996, pp. 275-318.
- WENDT, Alexander - "The Agent-Structure problem in IR Theory", in *International Organization*. Vol.41, nº3, 1987, pp. 335-370.
- WENDT, Alexander - "Bridging the Theory/Meta-Theory gap in International Relations", in *Review of International Studies*. Vol.17, 1991, pp. 383-392;
- WENDT, Alexander - "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", in *International Organization*. Vol 46, nº 2, 1992, pp. 391-426.

- WENDT, Alexander - “Levels of Analysis vs. Agents and Structures: Part III”, in *Review of International Studies*. Vol. 18, n°2, 1992, pp. 181-185.
- WENDT, Alexander - *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- WENDT, Alexander - “On the Via Media: A Response to the Critics”, in *Review of International Studies*. Vol 26, n° 1, 2000, pp.165–180.
- WIENER, Antje - “Constructivist Approaches in International Relations Theory: Puzzles and Promises” in *Constitutionalism Webpapers, ConWEB No 5/2006*.
- WIENER, Antje - “Constructivism The Limits of Bridging Gaps”, in *Journal of International Relations & Development*. Vol. 6, n° 3, 2003, p. 264.
- WIGHT, Colin - “Philosophy of social Science and International Relations” in Carlsnaes W.; Risse, T.; Simmons, B. A. eds. - *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, 2002, pp. 23-31.
- WILDAVSKY, Aaron - “The two presidencies”, in THEODOULOU, Stella; CAHN, Matthew (eds.) - *Public Policy: Essential Readings* .New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- WOODS, Ngaire - “The uses of Theory in the Study of International Relations” in WOODS, Ngaire , ed. - *Explaining International Relations Since 1945*. Oxford/New York: Oxford University Press, 1996.
- YAKUB, Halabi – “The Expansion of Global Governance into the Third World: Altruism, Realism, or Constructivism?”, in *International Studies Review*. Vol. 6, n°1, 2004, pp. 21–48.
- YIN, R. - *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage, 1984.
- ZAKARIA, Fareed - “Realism and Domestic Politics: A Review Essay”, *International Security*. Vol. 17, no. 1, 1992, pp. 177-198,
- ZEHFUSS, Maja - *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*. Cambridge/NY: Cambridge University Press, 2002.
- ZELIKOW, P.; C. RICE - *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*. Cambridge: Harvard University Press. 1995.
- ZUERN, Michael; CHECKEL, Jeffrey - “Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State”, in *International Organization*. Vol. 59, n°4, 2005, pp. 1045-1079.

Parte empírica

ACHARYA, Amitav - *Democratising Southeast Asia: Economic Crisis and Political Change* 'Working Paper n° 87, Asia Research Centre of Murdoch University, 1998.

ALATAS, Ali - "interview" in *Tempo*, Jakarta, 28 March 1992.

ALATAS, Ali - "On the Question of East Timor", in *Far Eastern Economic Review*, Jakarta, 2-2-99.

ALATAS, Ali - "Santa Cruz incident a turning point in Our Diplomacy", in *Tempo*, 18 September, 2000, pp. 18-24.

ALATAS, Ali - *The Pebble in the Shoe: The Diplomatic Struggle for East Timor*. Jakarta: Aksara Karunia, 2006.

ALBINSKI, Henry, - "Issues in Australian Foreign Policy: July to December 1999", in *Australian Journal of Politics & History*, 2000, Vol. 46, n° 2, pp. 194-213.

ALBINSKI, Henry, - "Issues in Australian Foreign Policy: January to June 2000", in *Australian Journal of Politics & History*. Vol. 46, n° 4, 2000, pp.536-557.

ALEXANDRE, Valentim - "O Império Colonial" in PINTO, António Costa, *Portugal Contemporâneo*. Madrid: Sequitur, 2000, pp. 39-60.

AMBROSIO, Thomas - "East Timor independence: the changing nature of international pressure" in Robert Compton (ed.) - *Transforming East Asian Domestic and International Politics* Ashgate, Aldershot 2002, pp. 124-130.

DIJK, Kees van - *A country in despair: Indonesia between 1997 and 2000*. Leiden: KITLV Press, 2001.

ANAN, Kofi – "Reflections on Intervention." Ditchley Park, UK, 26 June, 1998. in ANAN, Kofi - *The Question of Intervention: Statements by the Secretary-General*. NY: United Nations. 1999.

ANAN, Kofi - "Two concepts of sovereignty", in *The Economist*, 18 Setembro, 1999, pp. 81-82.

ANAN, Kofi, et al - "What is International Community?" in *Foreign Policy*, Special Report, September, 1, 2002.

ANDERSON, Benedict – *Imagined Communities*. London: Verso, 1983.

- ANDERSON, Benedict - “Old State, New Society: Indonesia’s New Order in Comparative Historical Perspective” in *Language and Power: Exploring Political Culture in Indonesia*, Cornell University Press, 1990, pp. 94-120.
- ANWAR, Dewi Fortuna - *Indonesia in ASEAN: Foreign Policy and Regionalism*. Singapore: ISAS, 1994.
- ARCHER, Robert - “The Catholic Church in East Timor”, in CAREY, Peter; BENTLEY G. Carter (eds.) - *East Timor at the Crossroads: The Forging of a Nation*. New York: Social Sciences Research Council, 1995, pp. 120-135.
- CAREY, Peter; BENTLEY G. Carter (eds.) - *East Timor at the Crossroads: The Forging of a Nation*. New York: Social Sciences Research Council, 1995.
- ASPINALL, Edward; BERGER, Mark T - “The break-up of Indonesia? Nationalisms after decolonisation and the limits of the nation-state in post-cold war Southeast Asia”, in *Third World Quarterly*, Vol 22, No 6, pp 1003–1024, 2001.
- BALL, Desmond - “Silent witness: Australian intelligence and East Timor”, in *The Pacific Review*, Vol. 14, nº 1, 2001, pp. 35–62.
- BALL, Desmond; MCDONALD, H. - *Death in Balibo, Lies in Canberra*. Sydney: Allen & Unwin, 2000.
- BARRETO, João Loff, - *The Timor Drama*, 1981.
- BARROSO, Durão - “Portugal e os Direitos do Homem (I)”, in *Política de Cooperação*. Lisboa: MNE, 1990, pp. 165-168.
- BARROSO, Durão - “Portugal e os Direitos do Homem (II)”, in *Política de Cooperação*. Lisboa: MNE, 1990, pp.169-174.
- BARROSO, Durão - *Entrevista ao jornal Expresso*, 17 de Julho de 1993.
- BARROSO, Durão - “Intervenção perante o American Jewish Committee”, in *A Política Externa Portuguesa 1992-1993*. Lisboa: MNE, 1995, pp. 100-103.
- BARROSO, Durão - “Discurso na 48ª Sessão da Assembleia geral da ONU New York 30-09-93, in *A Política Externa Portuguesa 1992-1993*. Lisboa: MNE, 1995, pp. 34-36.
- BARROSO, Durão - “Portugal e os Direitos Humanos”, in *A Política Externa Portuguesa 1992-1993*. Lisboa: MNE, 1995, pp. 73-76
- BARROSO, Durão - “Nota introdutória”, in *A Política Externa Portuguesa 1994-1995*. Lisboa: MNE, 1995. pp. I-V.
- BARROSO, Durão - “Política Externa Portuguesa: principais desenvolvimentos em 1993 e perspectivas para 1994” intervenção no Seminário para Chefes de Missão e altos

funcionários do MNE, Palácio das Necessidades, 4-01-94, in *A Política Externa Portuguesa 1994-1995*. Lisboa: MNE, 1995, pp. 11-23.

BARROSO, Durão - Entrevista ao Jornal Público, 08-01-94

BARROSO, Durão - “Política externa Portuguesa a teoria e a prática” Intervenção na conferência organizada pelo *The Economist*, Lisboa: 16-03-94, in, *A Política Externa Portuguesa 1994-1995*. Lisboa: MNE, 1995, pp. 39 - 44.

BARROSO, Durão – “Timor -Leste e a Comunidade Internacional”, Intervenção nas V jornadas de Timor leste, Lisboa, 23-04-1995, in *A Política Externa Portuguesa 1994-1995*. Lisboa, MNE, 1995, pp. 197- 202.

BARROSO, Durão - “A questão de Timor-Leste”, Intervenção na Conferência Inter-parlamentar sobre Timor-leste, Lisboa, 1-06-1995, in *A Política Externa Portuguesa 1994-1995*. Lisboa: MNE, pp. 203-210.

BARROSO, Durão - “O 50º aniversário das Nações Unidas”, Intervenção na sessão comemorativa do 50º aniversário da ONU, Assembleia da República, 25-08-95, in *A Política Externa Portuguesa 1994-1995*. Lisboa: MNE, 1995, pp. 295-298.

BARROSO, Durão – “A situação internacional II” Intervenção na 50ª Assembleia Geral da ONU, Nova York, 26-09-95, in *A Política Externa Portuguesa 1994-1995*. Lisboa, MNE, 1995, pp. 91-100.

BARROSO, Durão - “Depoimento prestado” in CARRASCALÃO, Maria Ângela – *Timor, Os Anos da Resistência*. Queluz: Mensagem, 2002, pp.161-165.

BELL, Coral. – “East Timor, Canberra and Washington: A Case Study in Crisis Management.” in *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 54, nº 2, 2000, pp.171-176.

BIERSTEKER T. J.- “The ‘Triumph’ of Neoclassical Economics in the Developing World: Policy Convergence and Bases of Governance in the International Economic Order,” in Rosenau, James; Czempiel, O. Eds. - *Governance Without Government: Order And Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 102–131.

CLINTON, Bill in *The Democrats & Suharto: Bill Clinton & Richard Holbrooke Questioned on Their Support for Brutal Indonesian Dictatorship, Democracy Now*, 28 January, 2008, in http://www.democracynow.org/features/east_timor.

BIRMINGHAM, John - *Appeasing Jakarta: Australia’s Complicity in the East Timor Tragedy*, Quarterly Essay, Melbourne, Issue 2, 2001

- BLAIR, Tony - *Doctrine of the International community* at the Economic Club, Chicago: 24 April 1999 in <http://keepTonyBlairforPM.wordpress.com/blair-speech-transcripts-from-1997-2007/>
- BOUTROS-GHALI - entrevista ao *Público* de 19 de Dezembro de 2000.
- BREEN, Bob - *Mission Accomplished: The Australian Defence Force Participation in the International Force, East Timor*. Sydney: Allen and Unwin, 2001.
- BRESNAN, John - *Managing Indonesia The Modern Political Economy*. New York: Columbia University Press, 1993.
- BROWN, Bruce, ed. - *East Timor: the Consequences*. Wellington: New Zealand Institute of International Affairs, 2000.
- BUCHANAN, A. – “The internal legitimacy of humanitarian intervention”, in *The Journal of Political Philosophy*, vol. 7, nº1, 1999, pp. 71-87.
- BUDIMAN, Arief; HATLEY, Barbara; KINGSBURY, Damien eds. - *Reformasi: Crisis and Change in Indonesia*. Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, Monash Papers on Southeast Asia, nº 50, 1999.
- BURCHILL, Scott in – “East Timor, Australia and Indonésia” in Damien Kingsbury (ed), - *Guns and Ballot Boxes: East Timor's vote for independence*. Clayton: Monash Asia Institute, 2000. pp. 170-178.
- BUSH, George – “New World Order”, in *Public Papers of the Presidents, Administration of George Bush*, 1990, ii, pp. 1218-22.
- BUZAN, Barry GONZALEZ–PELAEZ Ana – “‘International community’ after Iraq”, in *International Affairs*, Vol. 81, nº 1, 2005, pp. 31–52.
- CAMÕES, Luis - *Os Lusíadas*. Lisboa: Verbo, 1972.
- CARVALHO, Henrique Martins - “A Integração Europeia, Movimentos Nacionalistas e Internacionalistas”, in *Separata da publicação Pontos de Doutrina*. Coimbra, Edições da Comunidade Distrital de Coimbra, 1967, pp. 22-23.
- CARRASCALÃO, Maria Ângela – *Timor, Os Anos da Resistência*. Queluz: Mensagem, 2002.
- CARREY, Peter - “The Catholic Church, religious revival, and the nationalism movement in East Timor, 1975-98”, in *Indonesian and the Malay World*. Vol. 27, nº8, 1999, pp. 77-95.
- CASTELLS, Manuel - *The Rise of the Network Society Vol. I.* Oxford; Malden, MA: Blackwell, 1996.

- CHALK, Peter - *Australian foreign and defense policy in the wake of the 1999/2000 East Timor intervention*. Santa Mónica, CA: RAND, 2001.
- CHANDRA, Siddharth; KAMMEN, Douglas - "Generating Reforms And Reforming Generations Military Politics In Indonesia's Democratic Transition and Consolidation", in *World Politics*. Vol. 55, October 2002, pp. 96-136.
- CHASE, Robert; HILL, Emily; KENNEDY, Paul (eds.) - *The pivotal states: a new framework for U.S. policy in the developing world*. New York: W. W. Norton & Company, 1999.
- CHWE, Michael Suk-Young - *Rational Ritual: Culture, Coordination, and Common Knowledge*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Claire Holt (ed) - *Culture and Politics in Indonésia*. Jakarta: Equinox pub, 2007.
- GEERTZ, Clifford - *The Religion of Java*. University Of Chicago Press 1976.
- CLINTON, Bill - United States Department of State, *Daily Press Briefing* 118, 8 September, 1999.
- CLINTON, Bill – *Remarks by the President to the KFOR Troops*, Skopje. Washington: Office of the White House Press Secretary, 1999.
- CLINTON, Bill in *The Democrats & Suharto: Bill Clinton & Richard Holbrooke Questioned on Their Support for Brutal Indonesian Dictatorship*, *Democracy Now*, 28 January, 2008, in http://www.democracynow.org/features/east_timor.
- COHEN W. - "Remarks on East Timor", *Voice of America*, 8 September 1999.
- CONFLICT, SECURITY AND DEVELOPMENT GROUP, KING'S COLLEGE - *A Review of Peace Operations: A Case for Change East Timor Study*. Conflict, Security and Development Group King's College. London 10 March 2003.
- CORTELL, Andrew; JAMES, Davis - "How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms," *International Studies Quarterly*. Vol. 40, 1996, pp. 451–478.
- CORTELL, Andrew; JAMES, Davis – "Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda", in *International Studies Review*. Vol. 2, n°1, 2000, pp. 65-87.
- COTTON, James (ed.) - *East Timor and Australia: AIIA Contributions to the Policy Debate*. Canberra: ADSC/AIIA, 1999.
- COTTON, James – "'Peacekeeping' in East Timor: An Australian Policy Departure", in *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 53 Issue 3, 1999, pp. 237-247.

- COTTON, James - "The emergence of an independent East Timor: national and regional challenges", in *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 20, nº1, 2000, pp 1-22.
- COTTON, James - "Australia's Commitment in East Timor: A Review Article," in *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 23, Nº 3, 2001, pp. 557-559.
- COTTON, James - "'Part of the Indonesian world': lessons in East Timor policy-making, 1974-76", in *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 55, nº 1, 2001, pp. 119-131.
- COTTON, James - "The East Timor Commitment and Its Consequences", in James Cotton; John Ravenhill, eds. - *The National Interest in a Global Era: Australia in World Affairs 1996-2000*. Melbourne: Oxford University Press, 2001, pp. 213-234.
- COTTON, James - *East Timor, Australia And Regional Order*. London: Routledge, 2004.
- COTTRILL, Ross - *The East Timor Crisis: Implications and Lessons, Summary Report*. Canberra: Australian Institute of International Affairs, 1999.
- COX, Robert - *Approaches to world order*. New York: Cambridge University Press, 1996.
- CROUCH, Harold - "The TNI and East Timor policy" in FOX, James; SOARES, Dionisio Babo (eds) - *Out of the ashes: destruction and reconstruction of East Timor*. Canberra: ANU E Press, 2003, pp. 142-144.
- CROUCH, Harold - *The Army and Politics in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press, 1978.
- CRUZ, Manuel Braga - "O Estado Democrático em Portugal" in CRUZ, Manuel Braga - *Transições Históricas e Reformas Políticas em Portugal*. Lisboa: Bizâncio, 1999.
- CRUZEIRO, Maria Manuela - *Costa Gomes, o último Marechal*. Lisboa: Editorial Notícias, 1998.
- CULPEPPER, Pepper - "The Politics of Common Knowledge Ideas and Institutional Change in Wage Bargaining." in *International Organization*. Vol. 62, nº 1, 2008, pp. 1-33.
- DAUTH, John - *Australia And The United Nations: Letter From New York*, Centre for International and Public Law, Faculty of Law, Australian National University, 24 July 2002.
- DIAMOND, Larry, Juan Linz; Seymour Lipset - *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Boulder: Lynne Rienner, 1989.

- DIAMOND, Larry; PLATTNER Marc. eds. - *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2 ed. 1996.
- DIBB, Paul – “Indonesia: the key to South-East Asia's security”, in *International Affairs*. Vol. 77, n°. 4, 2001, pp. 805-827.
- DOBBINS, James et al.,- *The UN's Role in Nation-Building. From the Congo to Iraq*. Santa Mónica: Rand Corporation, 2005.
- DOWNER, Alexander - “East Timor Looking Back on 1999”, in *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 54, n° 1, 2000, pp. 5-10.
- DUNN, James - *Timor: A People Betrayed*. 2ª ed., Sydney: ABC Enterprises, 1996.
- DUNN, James - *Executive Summary: Crimes Against Humanity in Timor*. Dili: 14 February 2001.
- DUNN, James - “Crimes Against Humanity in East Timor, January to October 1999: Their Nature and Causes”. In H. McDonald, D. Ball, J. Dunnet al. Eds. -*Masters of Terror: Indonesia's Military and Violence in East Timor in 1999*. Canberra: Strategic and Defence Studies Centre/ ANU, 2002, pp. 60-98.
- DUNN, James - *East Timor: a rough passage to independence*. Sidney: Longueville Books; 3rd Revised edition 2003.
- DUPONT, Alan - “ASEAN's Response to the East Timor Crisis”, in *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 54, n° 2, 2000, pp.163-170.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste - *Tout Empire Périra*. Paris: Armand Colin, 1992.
- East Timor after santa cruz Indonésia and the international order*. Lisboa: A paz é possível em Timor Leste, 1993.
- EKLOF, Stefan - *Indonesian Politics in Crisis: The Long Fall of Suharto, 1996–98*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 1999.
- EMMERSON, D. - “Violence and Voting: Indonesia and east Timor in 1999”, in Emmerson, D. (ed.) - *Indonesia Beyond Suharto: Polity Economy Society Transition*. NY: ME Sharpe, 1999, pp. 355-374.
- EMMERSON, Donald K. - “Will Indonesia Survive”, in *Foreign Affairs*. Vol. 79, n° 3, May/June, 2000, pp. 95-106.
- ESCARAMEIA, Paula – “The meaning of self- determination and the case of east Timor”, in *International law and the question of East Timor*. London: CIIR, 1995, pp. 199-150.

EVANS, Gareth – “Australia's Asia Pacific Future”, in 1996 Asia Policy Lecture by the Hon. Gareth Evans, QC, Minister for Foreign Affairs, to the Research Institute for Asia and the Pacific, University of Sydney, 28 February 1996.

FERNANDES, Clinton - “The Road to INTERFET: Bringing the Politics Back In”, in *Security Challenges*. Vol. 4, nº 3, 2008, pp. 83-98.

FERNANDES, Clinton - *Reluctant Saviour*. Victoria: Scribe Publications, Carlton North, 2004.

FERNANDES, Moisés Silva – “O Timor Português na Política Externa de Suharto: o Regresso ao Status Quo Ante, 1965-1974”, in *Revista de Negócios Estrangeiros*, n. 9.1, 2006, pp. 272-338.

FERREIRA, José Medeiros – “1º discurso na ONU”, in FERREIRA, José Medeiros in *Do Código Genético do Estado Democrático*.

FERREIRA, José Medeiros – *Do Código Genético no Estado Democrático*. Lisboa: Editora Contexto, 1981.

FERREIRA, José Medeiros – *Estudos de Estratégia e Relações Internacionais*. Lisboa, IN-CM, 1981.

FERREIRA, José Medeiros - *Portugal em Transe: notas de Política Internacional e Política de Defesa*. Aveiro: Publicações Pandora, 1985.

FERREIRA, José Medeiros – *Portugal, os próximos vinte anos, Posição de Portugal no Mundo*, IV Volume. Lisboa: Edição da Fundação C. Gulbenkian, 1988.

FERREIRA, José Medeiros – “Portugal”, in ZORBIBE, Charles – *Dicionário de Política Internacional*. Lisboa: D. Quixote, 1990.

FERREIRA, Medeiros – “Características Históricas da Política Externa Portuguesa entre 1890 e a entrada na ONU”, in *Política Internacional*, vol. I, nº 6, Primavera, 1993, pp. 113-156.

FERREIRA, José Medeiros – “Os regimes políticos em Portugal e a organização internacional da Europa” in *Política Internacional*, vol. I, nº 11, Primavera-Verão, 1995, pp. 5-39.

FERREIRA, José Medeiros (Coord.) – *Política Externa e Política de Defesa do Portugal Democrático*. Lisboa: edições Colibri, 2001.

FINNEMORE, M. - “International organizations as teachers of norms: The United Nations educational scientific, and cultural organization and science policy,” in *International Organization*. Vol. 47, nº4, 1993, pp. 565-597.

- FIRTH, Stewart - *Australia in International Politics: an introduction to Australian foreign policy*. Sydney: 1999.
- FOOT, Rosemary – “The UN System as a Pathway to Security in Asia: A Buttress, Not a Pillar,” in ALAGAPPA, Muthiah ed. - *Asian Security Order Instrumental and Normative Features*. Stanford: Stanford University Press, 2003.
- FOX, James J.; Soares, Dionisio B. (eds.) - *Out of the Ashes: Destruction and Reconstruction of East Timor*. Camberra: ANU E Prees, 2003.
- FREDERICK William; WORDEN Robert (eds.) - *Indonesia: A Country Study*. Washington: GPO, 1993.
- FREEK, Colombijn - “Explaining the Violent Solution in indonésia,” in *Brown Journal of World Affairs*. Vol. IX, nº1, 2002, pp. 49-56.
- FREIRE, Maria Raquel; BRITO, Rafaela Rodrigues - “Política Externa Portuguesa. Estudos sobre a Política Externa Portuguesa Após 2000” in *Relações Internacionais*. Nº 28, 2010, pp. 157-179.
- FUKUYAMA, Francis - “The end of history”, in *The National Interest*. Summer, 1989, pp. 3-18.
- FUKUYAMA, Francis - *O fim da Historia e o último Homem*. Lisboa: Gradiva, 1992.
- GABRIEL, João – *Confidencial: A década de Sampaio em Belém*. Lisboa: Prime Books, 2007.
- GAMA, Jaime - “Balanço de política externa” in *Política Externa Portuguesa. 1983 - 1985*. Lisboa: MNE, 1985, pp. 239-240.
- GAMA, Jaime - “Os grandes objectivos da política externa Portuguesa” in *Política externa Portuguesa, 1983-1985*. Lisboa: MNE, 1985, pp. 9- 13.
- GAMA, Jaime - “Coordenadas da política externa portuguesa” in *Política externa Portuguesa, 1983-1985*. Lisboa: MNE, 1985, pp. 155-160.
- GAMA, Jaime – “Discurso das Nações Unidas”, in *Política Externa Portuguesa. 1983 - 1985*. Lisboa: MNE, 1985, pp. 33-36.
- GAMA Jaime – “Apresentação do Programa do XIII Governo Constitucional, a Assembleia da República 9 de Novembro de 1995”, in *A Política Externa Portuguesa 95-99*. Lisboa: MNE, pp. 15-21.
- GAMA Jaime – “Intervenção Inicial na Conferência de Imprensa para a Apresentação do Programa Integrado da Cooperação Portuguesa”, in *A Política Externa Portuguesa 95-99*.Lisboa: MNE, pp. 67-72.

GAMA, Jaime – “Discurso na 51ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas”, in *A Política Externa Portuguesa 95-99*. Lisboa: MNE, pp. 209-218.

GAMA, Jaime – “Discurso na 52ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas”, in *A Política Externa Portuguesa 95-99*. Lisboa: MNE, pp. 219-226.

GAMA, Jaime – “Discurso na 53ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas”, *A Política Externa Portuguesa 95-99*. Lisboa: MNE, pp. 227-232.

GAMA, Jaime – “Discurso na 22ª Sessão Especial sobre a Revisão de Avaliação do Programa de Acção para o Desenvolvimento Sustentável dos Estados-Ilha de Pequena Dimensão” in *A Política Externa Portuguesa 95-99*. Lisboa: MNE, pp. 233-236.

GAMA, Jaime – “Discurso na 54ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos”, in *A Política Externa Portuguesa 95-99*. Lisboa: MNE, pp. 239-242.

GAMA, Jaime – “entrevista a Agência *Reuters*, 1 de Abril de 1998”, in *A Política Externa Portuguesa 1995-1999*, MNE, pp. 321-330.

GAMA, Jaime – “Jaime Gama avisa às Nações Unidas: Temos de ir já para Timor” in *A Política Externa Portuguesa 1995-1999*, Lisboa: MNE, pp. 331-334.

GAMA, Jaime – “Estamos perto de uma solução satisfatória para Timor” in *A Política Externa Portuguesa 1995-1999*, Lisboa: MNE, pp. 335-337.

GAMA, Jaime – “Interacção no Conselho de Segurança da ONU” in *A Política Externa Portuguesa 1995-1999*, Lisboa: MNE, pp. 339-341.

GAMA, Jaime – “Depoimento prestado em 22-03-01”, in CARRASCALÃO, Maria Ângela – *Timor, Os Anos da Resistência*. Queluz: Mensagem, 2002, pp.165-167.

GILBOA, Eytan – “Global Television News and Foreign Policy, Debating the CNN Effect,” in *International Studies Perspectives*, Vol. 6, nº 3, 2005, pp. 325-341.

GLEBITSCH, Kristian Skrede; Ward, Michael D.- “Diffusion and the International Context of Democratization”, in *International Organization*. Vol. 60, nº 4, 2006, pp. 911-933.

GOETSCHEL, Laurent - “The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today’s Europe”, in GOETSCHEL, Laurent (ed.) *Small States Inside and Outside the European Union*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1998, pp. 13-31.

GOLDSWORTHY, David et al - “Reorientation”, in Peter Edwards; David Goldsworthy (eds) - *Facing north: a century of Australian engagement with Asia, volume 2: 1970s to 2000* Melbourne University Press, Carlton 2003, pp. 360-362.

- GOLDSWORTHY, David, EDWARDS Peter (eds) - *Facing North: A Century of Australian Engagement with Asia*, Vol. 2: 1970s to 2000, Department of Foreign Affairs and Trade, (DFAT).Melbourne University Press, 2003.
- GOMES, Ana - “A Independência de Timor-Leste” in *O Serviço Diplomático Português do 25 de Abril à Actualidade. Perspectivas de Futuro*, Lisboa: ASDP/MNE, Instituto Diplomático, 2008, pp. 82-95.
- GOMES, Ana – “Missão em Jacarta” in *Negócios Estrangeiros*. Nº2, Setembro, 2001, pp. 153-166.
- GOMES, Ana - “Timor-Leste e o Imperativo de uma Política de Direitos Humanos”, in *Política Internacional*. nº 10, 1995, pp. 111-121
- GOMES, Ana - em entrevista ao *Público*, 30 de Janeiro de 1999.
- GOMES, José Júlio Pereira – “A internacionalização da questão de Timor-Leste”, in *Relações Internacionais*. Nº 25, 2010, pp.67-89.
- GOODMAN, James - “Indonesians for East Timor”, in *Inside Indonesia*. Vol. 59, 1999.
- GORJÃO, Paulo - “Japan's foreign policy and East Timor, 1975-2002”, in *Asian Survey*. Vol. 42, nº:5, 2002, pp. 754-771.
- GORJÃO, Paulo – “O fim de um ciclo: as políticas externas da Austrália e de Portugal em relação a Timor Leste”, in *Análise Social*, nº 167, Vol. XXXVIII, 2003, pp. 911-936.
- GORJÃO, Paulo – “O legado e as lições da Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste”, in *Análise Social*, vol. XXXVIII (169), 2004, 1043-1067.
- GORJÃO, Paulo – “Regime change and foreign policy: Portugal, Indonesia, and the self-determination of East Timor”, in *Democratization*, 9, n.º 4, 2002, pp. 142-158.
- GRAY, Joanne – “Australia responsible for E Timor, says US”, in *Australian Financial Review*. Saturday, September 4, 1999.
- GREENLEES, Don; Robert Garran - *Deliverance: the inside story of East Timor's fight for freedom*. Crows Nest: Allen & Unwin, 2002.
- GROSS STEIN, Janice - “Political Learning by Doing: Gorbachev as Uncommitted Thinker and Motivated Learner,” in *International Organization* 48, no. 2 1994, pp. 155-183.
- GUNN, Geoffrey - *East Timor and the United Nations: The Case for Intervention*. Lawrenceville, NJ: Red Sea Press, 1997.
- GUROWITZ, Amy - “Mobilizing International Norms: Domestic Actors, Immigrants and the Japanese State,” in *World Politics*. Vol. 51, nº. 3,1999, pp. 413-445.

- GURRY, Meg - "Perspectives on Australian foreign policy 2000" in *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 55, nº 1, 200, pp. 7-20.
- GUSMÃO, Xanana - "Primeiro discurso de Xanana Gusmão como Presidente" in *Público*, 22 de Maio de 2002.
- GUTERRES, António - "Declarações sobre Timor" in *Diário da Assembleia da Republica*. I Série -Nº 6, 16- 11-1995.
- GUTERRES, António- "Portuguese PM urges Indonesia to disarm militias." in <http://etan.org/et99b/september/default.htm>.
- GUTERRES, António - "Os sons que fizeram história, Olhar Timor:10 anos depois do referendo", in <http://www.tsf.pt/PaginaInicial/Internacional>.
- GUTERRES, António entrevista ao *Diário de Notícias*, 18 de Maio de 2002.
- HAAS, Ernst - *When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press, 1990.
- HAAS, Peter - "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", in *International Organization*. Vol. 46, n. 1, 1992, pp. 1-35.
- HAAS, Peter M.; KEOHANE, Robert O.; LEVY, Marc A. (eds) - *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge/London: MIT Press, 1994.
- HAINSWORTH, Paul & Stephen McCloskey (eds.) - *The East Timor Question: The Struggle for Independence from Indonesia*. New York: I. B. Taurus, 2000.
- HARTCHER, P. - "The ABC of winning US support", in *Australian Financial Review*, 13 September 1999.
- HENRIQUES - João Pedro, - "Ramos Horta revela conversa de Guterres com Clinton em Setembro de 1999: Portugal ameaçou sair da NATO por causa de Timor Leste", in *Público*, 27 de Agosto de 2000.
- HERMAN, Robert - "Identity, Norms, and National Security: The Soviet Foreign Policy Revolution and the End of Cold War" in, Katzenstein, Peter Ed., - *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1996, pp. 271-316,
- HOGUE, Cavan - "Perspectives on Australian Foreign Policy, 1999" in *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 54, nº 2, 2000. pp.141-150.
- HOLLIS, M.; SMITH, Steve - "Roles and Reasons in Foreign Policy Decision Making," in *British Journal of Political Science*. Vol. 16, 1986, pp. 269-286.

HOLSTI, Kal – “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy”, in *International Studies Quarterly*. Vol. 14, 1970, pp.233–309.

HOOD, Alisa Newman - “Australia Adrift The Timor Sea Oil & Gas Dispute”, in *Brown Journal of World Affairs*. Vol. 12 , nº 1, 2005, p239-254.

HORTA, Jose Ramos - *Funu: The Unfinished Saga of East Timor*. Lawrenceville: Red Sea Press, 1987.

HORTA, Ramos - *Funu: The Unfinished Saga of East Timor*. Trenton, New Jersey: Red Sea Press, 1987.

HORTA, Ramos – *Timor-Leste: Amanhã em Díli*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1994.

HORTA, Jose Ramos - “Self-determination for East Timor: Implications for the region”, in *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 51, nº 1, 1997, pp. 97-103.

HOWARD, John – “Joint Press Conference”, Willard Inter-Continental Hotel, Washington, DC, 12 July 1999, in <http://www.pm.gov.au/media/interview/1999/jointpress1207.cfm>

HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1990, UNDP, New York, Oxford: Oxford University Press 1990.

HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1999, UNDP, New York, Oxford: Oxford University Press 1999.

HUNTINGTON, Samuel - *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

IGNATIEFF, M - “Identity Parades”, in *Prospect*, April,1998.

INTERNATIONAL MONETARY FUND - *Indonesia: Anatomy of a Banking Crisis; Two Years of Living Dangerously, 1997-99*. Washington, DC: IMF, 2001.

JENKINS, David - *Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics, 1975 -83* Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1984.

KABIR, Abul; Hasnat Monjurul - “Establishing National Human Rights Commissions in South Asia: A Critical Analysis of the Processes and the Prospects,” in *Asia-Pacific Journal on Human Rights & the Law*. 2001, Vol. 2, nº1, pp.1-53.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn - *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca/London: Cornell University Press, 1998.

KELLY, Fran - “John Howard on East Timor”, in *The Howard Years*, ABC Television (Australia), 2008, in <<http://www.abc.net.au/news/howardyears/>>, acedido em 20 Junho 2009.

- KERSTEN, Rikki - "Australia and Japan", in James Cotton; John Ravenhill (eds). *The National Interest in a Global Era: Australia in World Affairs 1996-2000*. Melbourne: Oxford University Press, 2001.
- KEYNES, J. M. - *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan, (1936) reedição de 2007.
- KINGSBURY, Damien - *Guns and Ballot Boxes- East Timor's Vote for Independence*. Clayton: Monash Asia Institute, 2000.
- KINGSBURY, Damien - *South East Asia: a political profile*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- KINGSBURY, Damien - *The Politics of Indonesia*. Melbourne: Oxford University Press, 2002.
- KINGSBURY, Damien. "East Timor, Australia And Regional Order. Review" in *Journal of Contemporary Asia*, 2005, Vol. 35, nº4, p. 556-557.
- KNUDSEN, Olav F.- "Small States, Latent and Extant: Towards a General Perspective", in *Journal of International Relations and Development*. Vol. 5, nº2, 2002, pp. 182-198;
- KOHEN Arnold – "The Catholic Church and the Independence of East Timor" in Richard Tanter; Mark Selden; Stephen R. Shalom (Eds.)- *Bitter Flowers, Sweet Flowers: East Timor, Indonesia and the World Community*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2001, pp. 43-54.
- KOHEN, Arnold - *From the Place of the Dead: Bishop Belo and the Struggle for East Timor*. Oxford: Lion Publishing, 1999.
- KRIEGER, Heike (ed.) - *East Timor and the International Community: Basic Documents*. New York: Cambridge University Press, 1997.
- LANGENBERG, Michael van - "The New Order State: Language, Ideology, Hegemony," in BUDIMAN, Arief, ed. - *State and Civil Society in Indonésia*. Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, Monash Papers on Southeast Asia, No. 22, 1990 .
- LEAVER, Richard - "Introduction Australia, East Timor and Indonesia", in *Pacific Review*. Vol. 14 Issue 1, 2001, pp. 1-14.
- LEE, Jefferson; Lansell Taudevin, eds. - *East Timor: making amends? Analysing Australia's role in reconstructing East Timor*, Australia-East Timor Association, Otford, NSW, 2000.

- LEITE, Pedro Pinto, ed. - *The East Timor Problem and the Role of Europe*. Leiden, 1998.
- LEVY Jack S - "Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield," *International Organization*. Vol. 48, nº 2, 1994, pp. 279-312.
- LIMA, Maria Fernanda - *Obrigações de Portugal como potência administrante do território não autónomo de Timor-Leste*. Lisboa: Assembleia da República, 1992.
- LIMA, Maria; COSTA, RUI - *Timor Leste: Factos e Documentos*. Lisboa: Assembleia da República, 1991.
- LIVINGSTON, S. - "Beyond the 'CNN Effect': The Media-Foreign Policy Dynamic," in NORRIS, P. ed. - *Politics and the Press: The News Media and their Influences*. Boulder: Lynne Rienner. 1997, pp. 291-318.
- LLOYD, Grayson - *Indonesia's Future Prospects: Separatism, Decentralisation and the Survival of the Unitary State* Parliamentary Library, Canberra, Current Issues Brief 17, 1999-2000, 27 June 2000.
- LLOYD, Grayson - "The diplomacy on East Timor: Indonesia, the United Nations and the international community", in FOX, James J; Dionisio Babo Soares (eds). - *Out of the Ashes: Destruction and Reconstruction of East Timor*. Camberra: ANU, 2003, pp. 73-98.
- LOURENÇO, Eduardo - "Identidade e Memória o Caso Português" in FERREIRA, Eduardo de Sousa; OPELLO JR, Walter C. (org.) - *Conflitos e Mudanças em Portugal, 1974-1984*. Lisboa: Edição Teorema, 1985.
- LYONS, John - "The secret Timor dossier", in *The Bulletin* (with Newsweek), 1999.
- MACEDO, Jorge Borges - *História Diplomática Portuguesa Constantes e Linhas de Força*. Lisboa, IDN, vol. 1, 1987.
- MACKIE, Jamie - "Australia and Indonesia", in *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 55, nº1, 2001, pp.133-143.
- MACQUEN, Norrie - *A Descolonização da África Portuguesa*. Mem Martins, Inquérito, 1998.
- MAGALHÃES, António Barbedo de - *Timor Leste na Encruzilhada da Transição Indonésia*. Lisboa: Fundação Mário Soares/Gradiva, 1999.
- MAGALHÃES, António Barbedo de - *Timor Leste: ocupação indonésia e genocídio*. Porto: Universidade do Porto, 1992.
- MAGALHÃES, António Barbedo de - *Timor Leste: terra de esperança: II Jornadas de Timor da Universidade do Porto*. Porto: Reitoria da Universidade do Porto, 1992.

- MALABRE, Alfred - *Lost Prophets: An Insider's History of the Modern Economists* Boston: Harvard Business School Press, 1994.
- MALEY, William – “Australia and the East Timor Crisis: some critical comments”, in *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 54, nº2, 2000, pp. 151-161.
- MALIK, Adam – “Promise in Indonesia”, in *Foreign Affairs*, nº 46, 1968, pp. 292-303.
- MANIATIS, Gregory - “On Top of the World” in *New York*. 19, November, 2001.
- MARCOS, Daniel - “Política Externa Portuguesa. Ensaio Bibliográfico: Do Ultimato à Transição para a Democracia”, in *Relações Internacionais*. Nº 28, 2010, pp. 139-155.
- MARKER, Jamsheed - Conferência de imprensa, 8 de Fevereiro de 1999 in http://www.un.org/peace/etimor99/UNAMET_portugal/santos.htm.
- MARKER, Jamsheed - *East Timor: a Memoir of the Negotiations for Independence*. Jefferson, N.C: McFarland & Company, 2003.
- MARTIN, Ian - *Autodeterminação em Timor Leste: as Nações Unidas, o Voto e a Intervenção Internacional*, Quetzal Editores, Lisboa, 2001.
- MATTERN, Janice Bially, - “Why Soft Power Is Not So Soft,” in BERENSKOETTER, Felix; WILLIAMS, M.J., eds. - *Power in World Politics*. New York: Routledge, 2007.
- MCGUIRE, Michael - “The Geopolitical Importance of Strategic Waterways in the Asian-Pacific Region”, in *Orbis*. V. 19, nº3, Outono de 1975, pp. 1058-76.
- MELRE. Marcel - “La problématique de l’étude des relations internationales en France” in MELRE. Marcel - *Les Acteurs dans les Relations Internationales*. Paris: Economica, 1986, pp. 69-91.
- MENDES, Pedro - *Portugal e a Europa Comunitária: Factores de Afastamento e Aproximação da Política Externa Portuguesa (1970-1978)*, Tese de Mestrado, Lisboa: ISCTE, 2001.
- MENDES, Pedro – “A dimensão Internacional da transição Democrática em Portugal: a influência da Europa”, in FREIRE, Raquel, (coord.) - *The Challenges to Democratization in a Global World*. Porto: Afrontamento, 2004, Porto. pp. 171-192.
- MERA, Koichi; RENAUD, Bertrand (eds.) - *Asia's Financial Crisis and the Role of Real Estate*. New York: M. E. Sharpe, 2000.
- MODELSKI, George - “The long cycle of global politics and the nation state” in Linklater, Andrew (ed.) - *International Relations: Critical Concepts in Political Science*. New York: Routledge, 2000, pp. 1340-1360.
- MODELSKI, George; DEVEZAS Tessaleno, W.T. (eds.) - *Globalization as Evolutionary Process: Modeling Global Change*. New York: Routledge, 2008.

- MONK, Paul M – “Secret Intelligence And Escape Clauses Australia and the Indonesian Annexation of East Timor, 1963-76”, in *Critical Asian Studies*, Vol. 33, nº2, 2001, pp. 181-208.
- MONTEIRO, António - “A Experiência Portuguesa na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas”, in *Nação e Defesa*, nº 104, IDN, 2003, pp. 81-95
- MONTEIRO, António - “A Presença Portuguesa no Conselho de Segurança em 1997-1998”, in *Política Internacional*, nº 19, 1999, pp. 163-174.
- MONTEIRO, António - “Additional Remarks” in *United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET): Debriefing and Lessons*. Leiden: Brill Academic Publishers, 2003, pp. 235-240.
- MONTEIRO, António - “O Conselho de Segurança e a libertação de Timor-Leste”, in *Revista de Negócios Estrangeiros*, nº1, 2001, pp. 5- 39.
- MONTEIRO, António - “O Conselho de Segurança e a libertação de Timor-Leste”, in *Revista de Negócios Estrangeiros*, n.1, 2001, pp. 5- 39
- MONTEIRO, António - “Portugal no Conselho de Segurança: o Ano de 1997”, in *Política Internacional*, nº 17, 1998, pp. 73-91.
- MOORE, Samuel - “The Indonesian Military's Last Years in East Timor: An Analysis of Its Secret Documents”, in *Indonesia*. Vol. 72, 2001, pp. 9-44.
- MOREIRA, Adriano - *A Conjuntura Internacional Portuguesa*. Lisboa, Edição Sociedade de Geografia de Lisboa: 1973.
- MOREIRA, Adriano - *O Drama de Timor, Relatório da ONU sobre a Descolonização*. Lisboa: Intervenção, 1977.
- MOREIRA, Adriano – *A Europa em Formação: A Crise do Atlântico*. (3ªed.) Lisboa: Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 1987.
- MOREIRA, Adriano – “Fronteiras: do Império à União Europeia” in BRITO, J. M: Brandão (Coord.) - *Do Marcelismo ao Fim do Império*. Lisboa: Notícias, 1999, pp. 269-289.
- NEGREIROS, Joaquim – “Timor-Leste e a Indonésia: laboratório e espelho das contradições de um regime em transição”, in *Política Internacional*. Vol. 3, nº19, 1999, pp. 175-188.
- NEGREIROS; Joaquim – “Xanana recebe Ana Gomes” in *Público*, 5 de Fevereiro de 1999.

- NEUMANN, Iver B.; Sigelinde Gstöhl - *Lilliputians in Gulliver's World: Small States in International Relations*. Working Paper 1, University of Iceland: Centre for Small State Studies, 2004.
- NEVES, Fernando - "Timor-leste: o processo diplomático", in *Política Internacional*. Vol. 3, nº 21, 2000, pp. 29-38.
- NEVES, Fernando - "Additional Remarks" in *United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET): Debriefing and Lessons*. Leiden: Brill Academic Publishers, 2003, pp. 241-246.
- NEVES, Fernando - "A Independência de Timor-Leste", in *O Serviço Diplomático Português do 25 de Abril à Actualidade. Perspectivas de Futuro*, Lisboa: ASDP/MNE, Instituto Diplomático, 2008, pp. 73-8.
- NICHOLSON, Dan - *The Lorikeet Warriors: East Timor New Generation National Resistance 1989-1999*. BA Thesis, University of Melbourne, Outubro de 2001.
- NYE, Joseph - *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History*. New York: Harper Collins College Publishers.1993.
- NYE, Joseph - *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- PAUL, T.V.; HALL, John eds. - *International Order and the Future of World Politics*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 1999.
- PEREIRA, Laura C. F. - *Inside the Fence but Outside the Walls: The Militarily Non-Allied States in the Security Architecture of Post-Cold War Europe*. Oxford: Peter Lang, 2007.
- PHILPOTT, Simon - *Rethinking Indonesia: Postcolonial Theory, Authoritarianism and Identity*. New York: St. Martin's Press, 2000.
- PHILPOTT, Simon - "Fear of the Dark Indonesia and the Australian National Imagination" in *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 55, nº 3, 2001, pp. 371-388,.
- PINTO, António Costa (Coord.) - *Portugal Contemporâneo*. Madrid: Sequitur, 2000.
- PINTO, António C.; TEIXEIRA, Nuno S. - *Southern Europe and the Making of the European Union*. New York: Columbia University Press, 2002.
- PINTO, Constâncio - "The Student Movement and the Independence Struggle in East Timor. An Interview" in TANTER, Richard; Mark Selden, and Stephen R. Shalom

- (Eds)- *Bitter flowers, sweet flowers: East Timor, Indonesia and the world community*. New York: Rowman & Littlefield, 2001, pp.31-42.
- PINTO, Constâncio; JARDINE, Matthew - *Inside the East Timor Resistance*. Toronto: Lorimer, 1997.
- PIRES, Lemos - *Descolonização de Timor: missão impossível?* Lisboa: Dom Quixote, 1994.
- POWER, Samantha - *Chasing the Flame: Sergio Vieira de Mello and the Fight to Save the World*. New York: Penguin Press, 2008.
- PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (eds.) - *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge/Nova York: Cambridge University Press. 1999.
- PUREZA, J. Manuel - “Quem Salvou Timor Leste? Novas Referências para o Internacionalismo Solidário” in *Oficina do CES*. 164, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2001.
- RADELET; WOO, - “Indonesia: A Troubled Beginning”, in W.T. Woo et al., ed. – *The Asian Financial Crisis: Lesson for A Resilient Asia*. Cambridge: The MIT Press. 2000, pp 165-183.
- RAMAGE, Douglas - *Politics in Indonesia: Democracy, Islam, and the ideology of tolerance*. London: Routledge, 1997.
- REIS, António – “O Partido Socialista na Revolução no Poder e na Oposição”, in *AAVV – Portugal: o Sistema Político e Constitucional 1974-1987*. Lisboa, ICS, 1989, pp.111-146.
- RIBEIRO, Daniel - “A farsa de Jacarta”, in *Expresso*, 04 de Janeiro de 2003.
- RICHARDSON, Michael - “Jakarta Rules the Way: Why Indonesian Goodwill is Vital to America’s Indian Ocean Submarine Force”. *The Age*, 4 de Agosto de 1976.
- ROBINSON, Geoffrey - “Indonesia: On a New Course?” in ALAGAPPA Muthiah, ed. - *Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia*. Stanford: Stanford University Press, 2001, pp. 226-257.
- ROBINSON, Geoffrey - “With UNAMET in East Timor: A historian personal view.” in TANTER et al (eds.) - *Bitter Flowers, Sweet Flowers*. pp. 55-72.
- ROBINSON, Geoffrey - *East Timor 1999 Crimes against Humanity: A Report Commissioned By The United Nations Office Of The High Commissioner For Human Rights (OHCHR)*. UCLA, 2003.
- ROBINSON, P. - *The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy and Intervention*. London/New York: Routledge, 2002.

RUBIN J. - US Department of State *Daily Press Briefing*, 8 September 1999.

RYAN, Alan - *Primary responsibilities and primary risks: Australian Defence Force participation in the International Force East Timor*. Canberra: Land Warfare Studies Centre, 2000.

SÁ, Tiago Moreira de - *Os Estados Unidos e a Descolonização de Angola*. Lisboa: Dom Quixote, 2011.

SACHS e WOO, - “Understanding the Asian Financial Crisis”, in W.T. Woo et al., ed. – *The Asian Financial Crisis: Lesson for A Resilient Asia*. Cambridge: The MIT Press. 2000, pp. 13-43.

SALLA, Michael – “Australian Foreign Policy and East Timor”, in *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 49, nº 2, 1995, pp. 207-222.

SALLA, Michael – “Australian Foreign Policy and East Timor”, in COTTON, James (ed.) *East Timor and Australia: AIIA Contributions to the Policy Debate*, Canberra, Australian Defence Studies Centre, 1999, pp. 159-180.

SAMPAIO, Jorge – “Declaração sobre o Referendo em Timor-leste, palácio de Belém, 4 de Setembro de 1999” in SAMPAIO, Jorge – *Portugueses. Vol. IV*. Lisboa: INCM, 2000, pp. 371-373.

SAMPAIO, Jorge - “Discurso de Tomada de posse” ,Lisboa: AR, 9 Março 1996.

SAMPAIO, Jorge – “Jorge Sampaio avalia caminho dos timorenses até aos dias de hoje” entrevista à TSF, in [http://www.tsf.pt/PaginaInicial/Internacional/Interior.aspx?content_id=1352169&tag=O Ihar%20Timor%20-%2010%20anos%20depois%20do%20referendo](http://www.tsf.pt/PaginaInicial/Internacional/Interior.aspx?content_id=1352169&tag=O%20Ihar%20Timor%20-%2010%20anos%20depois%20do%20referendo).

SANTOS, Almeida, - *Quase Memórias: Da Descolonização de Cada Território em Particular*. Lisboa: Casa das Letras, 2006.

SCHIFF, Amira – ““Quasi Track-One” Diplomacy: An Analysis of the Geneva Process in the Israeli–Palestinian Conflict”, in *International Studies Perspectives*. Vol. 11, nº 2, 2010, pp. 93-111.

SCHMITTER, Philippe C. – “Libertação por Golpe”, in *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 1999, pp. 179-210.

SEJERSTED, Francis; Ximenes Belo, Ramos Horta, Jorge Sampaio - *Timor-leste: Nobel da Paz, Discursos Proferidos na cerimónia da outorga do Prémio Nobel da Paz 1996*. Lisboa: Edições Colibri, 1997.

SHENON, Philip - “President asserts Jakarta must act or admit troops”, in *New York Times*, 10 September 1999.

- SHENON, Philip - "Timorese Bishop and Exile Given *Nobel Peace Prize*", in *New York Times*; 10-12-96, p. 6.
- SHERLOCK, Stephen - *After the Election, after East Timor: what's next for Indonesia?*, Parliamentary Library, Canberra, Current Issues Brief 5, 1999-2000, 28 Sept. 1999.
- SILVA, A. E. Duarte - "O litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)", in *Análise Social*, Lisboa, ICS, nº 130, 1995, pp. 5-50.
- SIMMONS, Beth A., Dobbin, Frank; Garret, Geoffrey - "Introduction: the international Diffusion of Liberalism", in *International Organization*. Vol. 60, 2006, pp. 781-810.
- SIMPSON, Brad - "Solidarity in an Age of Globalization: The Transnational Movement for East Timor and U.S. Foreign Policy", in *PEACE & CHANGE*, Vol. 29, nº. 3-4, 2004, pp.453-482.
- SLAUGHTER, Anne-Marie - *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- SMITH, M.G. - *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence*. International Peace Academy Occasional Paper Series. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 2002.
- SMITH, Nicola; Michelle Pace; Donna Lee - "Size Matters: Small States and International Studies", in *International Studies Perspectives*. Vol. 6, nº 3, 2005, pp. 395-397.
- SOARES, Mário - "Apresentação do Programa do I Governo Constitucional" in *Diário da Assembleia da República*, nº 17, Agosto de 1976, pp. 401-437.
- SOARES, Mário - "Discurso na Assembleia da República, aniversário da assinatura da Declaração dos Direitos Humanos", in *Diário da Assembleia da República*. Lisboa: AR, 10-12-91.
- SOARES, Mário - em Entrevista ao Jornal *Público* em 17-09-1993.
- SPAETH, Anthony, Michael Creadon - "*Prize before Peace*", in *Time International* (South Pacific Edition); 21/10/1996, nº 43, p. 40.
- SURYADINATA, Leo - *Indonesia's foreign policy under Suharto: aspiring to international leadership*. Sydney: Times Academic Press, 2000.
- HARTCHER, P.;T. Dodd - "Humiliation for Jakarta", in *Australian Financial Review*, 13 September 1999.
- INOUCHI, Takashi; Purnendra Jain (eds.) - *Japanese Foreign Policy Today*. New York: Palgrave, 2000.

- TAMRAT, Samuel - "East Timor: The Path to Self-Determination," in Chandra Lekha Sriram and Karin Wermester, eds. *From Promise to Practice: Strengthening UN Capacities for the Prevention of Violent Conflict*. Boulder: Lynne Reiner, 2003, pp. 211-225.
- TANTER, Richard - "The Totalitarian Ambition: Intelligence Organisations and the Indonesian State," in BUDIMAN, Arief, ed. - *State and Civil Society in Indonésia*. Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, Monash Papers on Southeast Asia, No. 22, 1990 .
- TAYLOR, John - *East Timor: The price of freedom*. London: Zed books, 1999.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano - *O Ultimatum Inglês: Política externa e política interna no Portugal de 1890*. Lisboa, Alfa, 1990.
- TEIXEIRA, Nuno, Severiano - *O Poder e a Guerra 1914-1918: Objectivos nacionais e Estratégias Políticas na Entrada de Portugal na Grande Guerra*. Lisboa: Editorial Estampa, 1996.
- TEIXEIRA, Nuno Severino - "Entre a África e a Europa: a política externa portuguesa, 1890-1986" in *Política Internacional*, Vol. I, nº12, 1996, pp. 55-86.
- TEIXEIRA, Nuno Severino - "Da Neutralidade ao Alinhamento: Portugal na Fundação do Pacto do Atlântico", in *Análise Social*, vol. XXVIII (120), 1993, pp.55-80.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano - "Portugal e a NATO: 1949-1989", in *Análise Social*, vol.XXX (133), 1995, pp.803-818.
- TEIXEIRA, Nuno, Severiano – "História, Teoria das Relações Internacionais e História das Relações Internacionais: uma Reflexão Epistemológica" in *Cultura*, Vol. XI (2ªsérie), Lisboa, 1999, pp. 71-82.
- TEIXEIRA, Nuno Severino - "Entre a África e a Europa: A Política externa Portuguesa, 1890-2000", in PINTO, António Costa (coord.) - *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Dom Quixote, 2004, pp. 87-116.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano - "O 25 de Abril e a Política Externa Portuguesa", in *Relações Internacionais*. Nº 1, 2004, pp. 5-12.
- TEIXEIRA, Nuno - "A NATO, a União Europeia e a Política de Defesa em Portugal", in *Revista História das Ideias*. 30, 2009, pp. 571-586.
- TEIXEIRA, Nuno Severino - "Breve ensaio sobre a política externa portuguesa", in *Relações Internacionais*. Nº 28, 2010, pp. 51-60.
- TELO, António José – *Portugal na segunda guerra: (1941-1945)*. Lisboa: Vega, 1991.
- TELO, António José – *Os Açores e o Controlo do Atlântico*. Porto: Asa, 1993.

- TELO, António José - *Portugal e a Nato: o Reencontro da Tradição Atlântica*. Lisboa: Cosmos, 1996.
- TELO, António José – “O Ciclo Africano Do Império e o Seu Fim. O Impacto da Descolonização”, in *Portugal na Transição do Milénio*. Lisboa: Fim de Século, pp. 327-353, 1998.
- TELO, António José – “A Revolução e a Posição de Portugal no Mundo” in ROSAS, Fernando (Coord.) – *Portugal e Transição para a Democracia (1974-1976)*. Lisboa: Colibri, 2000, pp. 275-315.
- TELO, António José – “Política Externa” in ROSAS, Fernando; BRITO, J. M. Brandão (Direcc.) – *Dicionário de História do Estado Novo*. Vol. II, Lisboa: Circulo de Leitores, 1996, pp. 769-776.
- TELO, António José – “Treze teses sobre a disfunção nacional. Portugal no Sistema Internacional” in AAVV – *I Encuentro Peninsular de Historia de las Relaciones Internacionales*. APHRI/CEHRI, Salamanca: 1998, pp. 17-51.
- TELO, António José - “As Relações Internacionais da Transição” in BRITO, J. M: Brandão (Coord.) - *Do Marcelismo ao Fim do Império*. Lisboa: Noticias, 1999, pp. 225-267.
- THE WORLD BANK. - *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington, D.C.: Oxford University Press, Inc., 1993.
- THORHALLSSON, B. - *The Role of Small States in the European Union*. Aldershot: Ashgate. 2000.
- TORNQUIST, OLLE - “Dynamics of Indonesian democratisation”, in *Third World Quarterly*, Vol 21, nº 3, 2000, pp. 383-423.
- TRAUB, James - “Inventing East Timor,” in *Foreign Affairs*. July/August, 2000, pp. 78-79.
- TRAUB, James - *The Best Intentions: Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power*. New York: Picador, 2007.
- UHLIN, Anders. - *Indonesia and The “Third Wave of Democratization”: The Indonesian Pro- Democracy Movement in a Changing World*. New York: St. Martin’s Press. 1997.
- VAN DIJK, Kees - *A Country in Despair: Indonesia between 1997 and 2000*. Leiden: KITLV Press, 2001.
- VAN WALSH, Peter – “The East Timor Crisis And The Doctrine Of Humanitarian Intervention”, in Miall-Asialink Seminar Melbourne - 7 February 2002.

- VASCONCELOS, Álvaro – “A Dupla Ilusão”, in *Portugal Paradoxo Atlântico: Diagnóstico das Relações Luso-Americanas*. Lisboa: IDEEI/Fim de Século, 1993, pp. 59-85.
- VIVIANI, Nancy – “Australians and the East Timor issue-the policy of the Whitlam government”, in James Cotton (ed.) *East Timor and Australia: AIIA contributions to the policy debate*. Canberra: Australian Defence Studies Centre, 2000, pp. 83-85.
- WAISMAN, Carlos - “Capitalism, the Market, and Democracy,” in Gary Marks; Larry Diamond, eds. *Reexamining Democracy: Essays in Honour of Seymour Martin Lipset*. Newbury Park: Sage Publications, 1992, pp. 140-55.
- WALTON David – “Japan and East Timor Implications for the for the Australia-Japan Relationship”, in *Japanese Studies*. Vol. 24, nº 2, 2004, pp. 233-246.
- WARD, Eilís; CAREY, Peter - “The East Timor Issue In The Context Of Eu-Indonesian Relations, 1975-99”, in *Indonesia and the Malay World*. Vol. 29, nº 83, 2001, pp. 51-74.
- WEAR, Rae - “Political Chronicles: July to December 1999”, in *Australian Journal of Politics & History*. Vol. 46, nº 2, Jun. 2000, pp. 214-221.
- WEBSTER, David – “Non-State Diplomacy: East Timor, 1975-1999”; in *Portuguese Studies Review*. 11:1, 2003, pp. 1-28.
- WHEELER, N. - *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. New York: Oxford University Press. 2000.
- WHEELER, N. e DUNNE, T. - “East Timor and the new humanitarian interventionism,” in *International Affairs*. vol.77, nº 4, 2001, pp. 805-827.
- WIARDA, Howard J. - *Iberia and Latin America: New Democracies, New Policies, New Models* Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 1996.
- WIARDA Howard J.; MOTT, Margaret MacLeish - *Catholic roots and democratic flowers: political systems in Spain and Portugal*. Westport: Praeger Publishers, 2001.
- WOLFSON P. - Statement by Under-Secretary of State to the US Congress, *Voice of America*, 9 September 1999.
- WOOLCOTT, Richard. - *The Hot Seat: Reflections on Diplomacy from Stalin's Death to the Bali Bombings*. Sydney: Harper Collins Publishers, 2003.
- WORLD POPULATION PROSPECTS. NY: United Nations, 2008.
- ZELTER, Angie - “Civil Society and Global Responsibility: The Arms Trade and East Timor”, in *International Relations*. Vol 18, nº1, 2004, pp. 125-140.

Anexos

Portugal

Anexo I

Comparação entre as declarações relativas a Timor nos Programas de Governo de Portugal (X a XIV).

Anexo II

Cerimónia de Massacre de Santa Cruz, Assembleia da Republica, Lisboa, 1995.

Anexo III

Projecto De Resolução N.º 104/VII Recentes Acontecimentos Em Timor Leste, Lisboa, Assembleia da República, 2 De Dezembro De 1998.

Anexo IV

Projecto De Resolução N.º 141/VII, A Situação Em Timor Leste, Assembleia da República, Lisboa, 8 De Setembro De 1999.

Austrália

Anexo V

Carta do primeiro-ministro australiano, Jonh Howard, ao Presidente indonésio, J. Habibie.

Anexo VI

The Senate Adjournment Department of Foreign Affairs and Trade: East Timor Documents, Speech, Monday, 6 November 2000.

EUA

Anexo VII

Memo from Walt Rostow to Averell Harriman, "Indonesia and Portuguese Timor," February 5, 1963, 16pp. Fonte: National Archives and Records Administration.

Anexo VIII

National Security Council Memo from W.R. Smyser to Henry Kissinger, "Policy Regarding Possible Indonesian Military Action against Portuguese Timor," March 4, 1975.

Anexo IX

Memorandum of Conversation between Presidents Ford and Suharto, 5 July 1975, 12.40 p.m. - 2.00 p.m. Laurel Cabin, Camp David, Maryland.

Anexo X

Telegram 10244 from U.S. Embassy in Jakarta to State Department, "Indonesia and Portuguese Timor," August 21, 1975.

Source: Gerald Ford Library

Anexo XI

State Department Briefing Paper, "Indonesia and Portuguese Timor," 21 November 1975.

Anexo XII

Embassy Jakarta Telegram 1579 to Secretary State, 6 December 1975 [Text of Ford-Kissinger-Suharto Discussion]

Anexo XIII

Telegram 4662 from U.S. Embassy Jakarta to the State Department, "Meeting with _____," September 22, 1999.

ONU**Anexo XIV**

Economic and Social Council, Commission On Human Rights, Fifty fourth session E/CN.4/1998/L.8215 April 1998

Anexo XV

Question of East Timor: Report of the Secretary-General 5 May 1999. S/1999/513, A/53/951 (Agreement between the Republic of Indonesia and the Portuguese Republic on the Question of East Timor, 5 May 1999.)

Anexo XVI

SC, Statement By The President Of The Security Council, S/Prst/1999/20, 29 June 1999

Anexo XVII

S/PV.4042 Security Council 4042nd Meeting Friday, 3 September 1999, 10.15 p.m. New York. (SC, Statement By The President Of The Security Council)

Anexo XVIII

Report of The Security Council Mission to Jakarta and Dili, 8 to 12 September 1999. S/1999/976, 14 September 1999.

Reino Unido**Anexo XIX**

Untitled Covering Letter to Mr Duggan's Report on his Visit to Portuguese Timor, July 14, 1975, British Embassy in Jakarta, Confidential Letter.

Anexo XX

Sir Michael Palliser's visit to Indonesia: 21 - 22 October 1975; UK/Indonesian Relations, September 26, 1975, British Foreign and Commonwealth Office.

Anexo XXI

Portugese Timor, November 3, 1975, British Embassy in Jakarta, Confidential Letter

Comparação entre as declarações relativas a Timor nos Programas de Governo de Portugal (X a XIV)

Programa do X Governo Constitucional

“Como é seu dever, o Governo tudo fará no sentido de se encontrar uma solução global para o problema de Timor-Leste; nomeadamente dando pleno apoio ao mandato do Secretário Geral das Nações Unidas e favorecendo o prosseguimento dos contactos em curso sob a sua égide. São objectivos do Governo a criação de condições permitindo ao povo timorense o exercício do seu direito à autodeterminação, a preservação da sua identidade específica étnica, cultural, linguística e religiosa, e a melhoria da situação humanitária no território.”

Programa do XI Governo Constitucional

“A procura, em sintonia com o Presidente da República e em articulação com a Assembleia da República, de uma solução condigna para a questão de Timor, a qual garanta o pleno respeito pela identidade cultural e religiosa do povo timorense e a preservação da matriz cultural portuguesa do Território.”

Programa do XII Governo Constitucional

“De harmonia com as disposições constitucionais e com as responsabilidades morais, jurídicas e históricas que a Portugal competem como potência administrante do território não autónomo de Timor-Leste, ocupado ilegalmente pela República da Indonésia, o Governo empenhar-se-á, utilizando para o efeito todos os meios políticos, diplomáticos e jurídicos possíveis, no sentido de defender e promover os direitos e liberdades fundamentais do povo timorense, visando permitir-lhe uma livre e válida escolha do seu destino político, o exercício dos direitos humanos (pelo combate e denúncia aos graves abusos que sobre ele continuam a ser cometidos), e a preservação da sua identidade cultural, social e religiosa (ameaçada pelas políticas de assimilação forçada e de transmigração do ocupante ilegal). Para a realização destes objectivos, o Governo envidará esforços no sentido de sensibilizar para o problema, de forma crescente, a Comunidade Internacional, e em especial as Nações Unidas, cujo papel efectivo nesta questão deverá ser intensificado e alargado, tendo em conta que nela está essencialmente em jogo a aplicação dos princípios fundamentais da Carta e resoluções dos seus principais órgãos, designadamente da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança. Por outro lado, não deixará de procurar activamente, através do diálogo e da negociação com todas as partes interessadas, obter uma solução justa, global e internacionalmente aceitável para a questão, em colaboração com o Secretário Geral das Nações Unidas, na execução do mandato a este confiado pela Assembleia Geral da Organização.”

Programa do XIII Governo Constitucional

“Timor é um dos últimos territórios não autónomos da comunidade internacional, cujo processo de descolonização foi interrompido de forma violenta e à margem das Nações Unidas.

O exercício do direito à autodeterminação do Povo de Timor-leste é um objectivo possível de alcançar face à evolução recente das relações internacionais e à situação interna, quer na Indonésia, quer no território. A razão principal do fracasso da política indonésia reside na sobrevivência do espírito de resistência do Povo timorense, a qual determina a não aceitação interna ou internacional da anexação do território.

A política externa de Portugal, em relação a Timor Leste, assenta na solidariedade decorrente de mais de quatro séculos de História partilhada; na responsabilidade internacional, definida pela ONU, de ser a Potência Administrante; no imperativo constitucional de promover o direito à autodeterminação. A política externa de Portugal, em relação a Timor Leste, visa criar condições para o livre exercício da autodeterminação e aliviar o sofrimento do Povo de Timor.

No plano dos Negócios Estrangeiros, procurar-se-á agir com determinação em relação a este problema, tendo em conta os seguintes vectores:

a) A prossecução da política de sensibilização para o problema de Timor, em todas as instâncias internacionais de participação portuguesa, em particular na ONU (cuja actual sessão da Assembleia Geral é presidida por um nosso concidadão) e na União Europeia, além dos contactos bilaterais com os Governos “estrategicamente” posicionados em relação à Indonésia, sejam da APEC ou da ASEAN;

b) Sendo a solução do problema timorense exclusiva da via diplomática, Portugal deve continuar o diálogo com a Indonésia, sob os auspícios do Secretário-Geral da ONU, cumulativamente com o recurso, designadamente, à Comissão dos Direitos do Homem ou ao Tribunal Internacional de Justiça;

c) Até à concretização da autodeterminação, Portugal tem o dever de procurar minorar o sofrimento do Povo de Timor, usando a atenção internacional como factor de inibição da prática de actos de maior violência e opressão. Não tendo Portugal quaisquer reclamações sobre Timor Leste, a não ser as necessárias à defesa dos interesses do seu Povo, não tem ideia preconcebida sobre a opção que só ao Povo timorense cabe tomar, bem como sobre o seu estatuto político, embora tenha toda a obrigação de lhe facultar e promover o exercício dessa escolha, democrática e livre, nos termos e em conformidade com o Direito Internacional e na base de uma solução digna. Nesta perspectiva, o Governo explorará, sem receio, as diferentes hipóteses que possam levar à solução do problema, manter-se-á em contacto permanente, em particular, com as diferentes correntes da Resistência e considera positivo o diálogo intra-timorenses, no quadro das consultas efectuadas pelo Secretário - Geral da ONU.

Definindo o problema de Timor como uma das questões centrais da nossa política externa, Portugal sublinha que não tem qualquer contencioso com o Povo da Indonésia, mas apenas com os actos do Governo Indonésio contrários ao Direito Internacional.”

Programa do XIV Governo Constitucional

“Duas diferenciadas questões merecerão uma atenção específica e de elevada prioridade da acção diplomática portuguesa nesta legislatura.

A primeira prende-se naturalmente com a evolução do futuro de Timor-Leste após ter sido realizado o referendo de auto-determinação em 30 de Agosto de 99. Trata-se de uma situação que importará seguir com um profundo empenhamento, por forma a possibilitar a continuação da mobilização nacional portuguesa em favor daquele sacrificado povo e a garantia da preservação dos respectivos direitos na cena internacional. Tal objectivo será prosseguido a nível da actuação diplomática portuguesa junto da ONU e no âmbito das acções previstas pelo recém-criado Comissário para o apoio à transição em Timor-Leste, no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

O Governo assume as suas responsabilidades plenas no cumprimento do Acordo de Nova Iorque, de 5 de Maio de 1999 e apoiará por todas as formas a transição no território, no encaminhamento para a independência.”

PROJECTO DE RESOLUÇÃO N.º 104/VII RECENTES ACONTECIMENTOS EM TIMOR LESTE, Lisboa, Assembleia da República, 2 de Dezembro de 1998

Ao tomar conhecimento:

1 - Das circunstâncias pavorosas, agora reveladas, que rodearam o massacre de Santa Cruz, com o enterramento de pessoas vivas e explosão de cadáveres e outros actos inqualificáveis, praticados pelo exército ocupante e opressor da Indonésia. 2 - Dos recentes acontecimentos em Allas, com:

- A prisão de um padre, um catequista e cerca de 150 jovens, mantidos incomunicáveis na sua própria escola.
- O simulacro de crucificação, praticado em quatro jovens, a quem foram furados mãos e pés, como se fosse para os pregar a um madeiro.
- O fuzilamento indiscriminado de, pelo menos, 50 timorenses de todos os sexos e idades.

- A fuga apavorada de populações a quem queimaram as casas e roubaram todos os haveres.

3 - Das afirmações inacreditáveis do Embaixador Indonésio, enviado a Nova York para debater o futuro de Timor com o Embaixador de Portugal, sobre os auspícios do Secretário-Geral da ONU, ao permitir-se afirmar, na véspera do início das reuniões, que toda esta agitação não passava da fúria dos portugueses, por serem impotentes para forçar a Indonésia a sair de Timor.

A Assembleia da República, ao reabrir o seu Plenário, no dia 2 de Dezembro de 1998, delibera:

I - Manifestar, mais uma vez, a sua enorme admiração pela coragem com que o povo de Timor enfrenta todas as prepotências que lhe são impostas e continua lutando, sem hesitações, pelo seu legítimo direito à auto-determinação.

II - Denunciar a duplicidade com que a Indonésia simula, por um lado, empenhamento perante as Nações Unidas e as grandes potências mundiais, na busca de soluções internacionalmente aceitáveis para o caso de Timor, e, por outro, prende e tortura populações civis indefesas, não cumpre as promessas da retirada de tropas ou de libertação de prisioneiros, como claramente se testemunha nas recentes declarações do Embaixador Indonésio, delegado às negociações de Nova York.

III - Reafirmar a determinação com que vem apoiando a luta do povo timorense pela auto-determinação, pela liberdade e pelo direito ao respeito à sua própria dignidade e afirmar, sem tibiezas, que essa luta só terminará quando se atingirem tais objectivos.

IV - Afirmar, sem rodeios, que Portugal se mantém nas negociações, sob os auspícios do Secretário-Geral das Nações Unidas, da forma clara e leal que sempre adoptou, não por pretender melhorar as suas próprias relações com a Indonésia mas, única e exclusivamente, porque não desiste de lutar pelos direitos, pela dignidade e pela liberdade dos timorenses.

V - Solicitar que o Secretário-Geral das Nações Unidas, no exercício das funções que lhe são próprias, e entre elas a de garante do respeito pelos direitos do homem, designe sem mais demoras, sob a forma que entender preferível, uma delegação permanente das Nações Unidas em Timor, com capacidade tanto para investigar situações passadas como para impedir a ocorrência de outros atentados contra a humanidade, como os que as forças de ocupação vêm cometendo impunemente, mau grado a condenação de todas as forças democráticas do mundo livre.

VI - Solicitar ao Governo português que, mais uma vez, torne claro que as negociações de Nova York se destinam a encontrar uma solução internacionalmente aceitável e justa para Timor e não para melhorar o nível de relações entre Portugal e Indonésia.

Palácio de São Bento, 2 de Dezembro de 1998. Os Deputados: Nuno Abecasis (CDS-PP) - Manuel Moreira (PSD) - Carlos Luís (PS) - João Corregedor da Fonseca (PCP) - Isabel Castro (Os Verdes) - mais uma assinatura ilegível.

DIÁRIO

da Assembleia da República

VII LEGISLATURA

1.ª SESSÃO LEGISLATIVA (1995-1996)

REUNIÃO PLENÁRIA DE 15 DE NOVEMBRO DE 1995

Presidente: Ex.^{mo} Sr. António de Almeida Santos

Secretários: Ex.^{mos} Srs. Artur Rodrigues Pereira dos Penedos
Duarte Rogério Matos Ventura Pacheco
João Cerveira Corregedor da Fonseca
Rosa Maria da Silva Bastos da Horta Albernaz

SUMÁRIO

O Sr. Presidente declarou aberta a sessão às 12 horas e 15 minutos.

Em cerimónia especial sobre o aniversário do massacre de Santa Cruz, em Timor Leste, usaram da palavra, além do Sr. Presidente e do Sr. Primeiro-Ministro (António Guterres), os Srs. Deputados Isabel Castro (Os Verdes), Ruben de Carvalho (PCP), Nuno Abecasis (CDS-PP), Durão Barroso (PSD) e Eduardo Pereira (PS).

Foi aprovado o voto n.º 2/VII - De protesto pelo massacre perpetrado por forças militares da Indonésia no cemitério de Santa Cruz, em

Dili, na passagem do quarto aniversário (PAR) e o projecto de resolução n.º 3/VII - Constituição de uma comissão eventual para acompanhamento da situação de Timor Leste (PAR).

A Câmara deu assentimento à viagem de carácter oficial do Sr. Presidente da República a Paris, à República da África do Sul e às Seicheles, entre os dias 15 e 28 do corrente mês.

O Sr. Presidente encerrou a sessão eram 14 horas.

O Sr. **Presidente**: — Srs. Deputados, temos quórum, pelo que declaro aberta a sessão.

Eram 12 horas e 15 minutos.

Estavam presentes os seguintes Srs. Deputados:

Partido Socialista (PS):

Acácio Manuel de Frias **Barreiros**.
Adérito Joaquim Ferro **Pires**.
Agostinho Marques **Moleiro**.
Aires Manuel Jacinto de **Carvalho**.
Alberto de Sousa **Martins**.
Albino Gonçalves da **Costa**.
Antero **Gaspar** de Paiva **Vieira**.
António Alves **Marques Júnior**.
António Alves **Martinho**.
António Bento da Silva **Galamba**.
António de **Almeida Santos**.
António Fernandes da Silva **Braga**.
António Fernando Marques Ribeiro **Reis**.
António José Borrani **Crisóstomo Teixeira**.
António José Guimarães Fernandes **Dias**.
Arnaldo Augusto **Homem Rebelo**.
Artur Clemente Gomes de **Sousa Lopes**.
Artur **Miguel** Claro da Fonseca Mora **Coelho**.
Artur Rodrigues Pereira dos **Penedos**.
Carlos Alberto Cardoso Rodrigues **Beja**.
Carlos Alberto Dias dos **Santos**.
Carlos Justino Luís **Cordeiro**.
Carlos Manuel **Amândio**.
Carlos Manuel **Luís**.
Domingos Fernandes **Cordeiro**.
Eduardo Ribeiro **Pereira**.
Elisa Maria Ramos **Damião**.
Eurico José Palheiros de Carvalho **Figueiredo**.
Fernando Alberto Pereira de **Sousa**.
Fernando Alberto **Pereira Marques**.
Fernando **Antão** de Oliveira **Ramos**.
Fernando **Garcia dos Santos**.
Fernando Manuel de **Jesus**.
Fernando Pereira **Serrasqueiro**.
Francisco Fernando **Osório Gomes**.
Francisco José Pereira de **Assis Miranda**.
Francisco José Pinto **Camilo**.
Francisco Manuel Pepino **Fonenga**.
Gonçalo Matos Correia de **Almeida Velho**.
João Rui Gaspar de **Almeida**.
Joaquim Américo **Fialho Anastácio**.
Joaquim Moreira **Raposo**.
Joaquim Sebastião **Sarmento da Fonseca Almeida**.
Joel Eduardo Neves **Hasse Ferreira**.
Joel Maria da Silva **Ferro**.
Jorge **Lacão Costa**.
Jorge Manuel Damas Martins **Rato**.
Jorge Manuel Gouveia **Strecht Ribeiro**.
José Adelmo Gouveia Bordalo **Junqueiro**.
José **Afonso** Teixeira de Magalhães **Lobão**.
José **Alberto** Cardoso **Marques**.
José António **Ribeiro Mendes**.
José Carlos Correia **Mota de Andrade**.

José Carlos da Cruz **Lavrador**.
José Carlos das Dores **Zorrinho**.
José Carlos Lourenço **Tavares Pereira**.
José da Conceição **Saraiva**.
José de **Matos Leitão**.
José Domingos de Ascensão **Cabeças**.
José Ernesto Figueira dos **Reis**.
José Fernando Rabaça **Barradas e Silva**.
José Manuel de **Medeiros Ferreira**.
José Manuel **Niza** Antunes Mendes.
José Manuel Santos de **Magalhães**.
José Maximiano de Albuquerque Almeida **Leitão**.
José **Pinto Simões**.
José **Sampaio Lopes**.
José **Tomas Vasques**.
Julio da Piedade Nunes **Henriques**.
Julio Manuel de Castro Lopes **Faria**.
Laurentino José Monteiro Castro **Dias**.
Leonor **Coutinho** Pereira dos Santos.
Luís **Afonso** Cerqueira Natividade **Candal**.
Luís Filipe Nascimento **Madeira**.
Luís **Pedro** de Carvalho **Martins**.
Manuel Afonso da Silva **Strecht Monteiro**.
Manuel Alberto **Barbosa de Oliveira**.
Manuel **Alegre** de Melo Duarte.
Manuel **Francisco** dos Santos **Valente**.
Manuel **Jorge** Pedrosa Forte de **Goes**.
Manuel **Martinho** Pinheiro dos Santos **Gonçalves**.
Manuel Porfírio **Varges**.
Maria **Amélia** Macedo **Antunes**.
Maria Celeste Lopes da Silva **Correia**.
Maria da Luz Beja Ferreira **Rosinha**.
Maria do Carmo Sacadura dos Santos.
Maria do **Rosario** Lopes Amaro da Costa da Luz **Carneiro**.
Maria **Fernanda** dos Santos Martins Catarino **Costa**.
Maria **Helena** do Rego da Costa Salema **Roseta**.
Maria **Isabel** Ferreira Coelho de **Sena Lino**.
Maria Jesuína **Carrilho** Bernardo.
Mario Manuel **Videira Lopes**.
Martim Afonso Pacheco **Gracias**.
Nuno Manuel Pereira **Baltazar Mendes**.
Oswaldo Alberto Rosario Sarmento e **Castro**.
Paula **Cristina** Ferreira Guimarães **Duarte**.
Paulo Jorge dos Santos **Neves**.
Pedro Luís da Rocha **Baptista**.
Pedro **Ricardo** Cavaco **Castanheira Jorge**.
Raimundo Pedro **Narciso**.
Raúl d'Assunção Pimenta **Rego**.
Rosa Maria da Silva Bastos da Horta **Albernaz**.
Rui do Nascimento Rabaça **Vieira**.
Rui Manuel Palácio **Carreteiro**.
Sergio Carlos Branco Barros e **Silva**.
Sergio Humberto Rocha de **Ávila**.
Sergio Paulo Mendes de **Sousa Pinto**.
Silvino Manuel Gomes **Sequeira**.
Victor Brito de **Moura**.

Partido Social-Democrata (PSD):

Adalberto **Paulo** da Fonseca **Mendo**.

Alvaro dos Santos Amaro.
 Alvaro José Brilhante **Laborinho Lúcio.**
Antonino da Silva Antunes.
António Costa Rodrigues.
 António de **Carvalho Martins.**
António dos Santos Aguiar Gouveia.
António dos Santos Pires Afonso.
António Germano Fernandes de Sá e Abreu.
António Joaquim Correia Vairinhos.
 António Jorge de **Figueiredo Lopes.**
 António Moreira **Barbosa de Melo.**
 António **Paulo Martins Pereira Coelho.**
Arménio dos Santos.
Artur Ryder Torres Pereira.
Bernardino Manuel de Vasconcelos.
Carlos Manuel de Sousa Encarnação.
Carlos Manuel Duarte de Oliveira.
Carlos Manuel Marta Gonçalves.
Carlos Miguel Maximiano de Almeida Coelho.
Duarte Rogerio Matos Ventura Pacheco.
 Eduardo Eugénio Castro de **Azevedo Soares.**
Fernando José Antunes Gomes Pereira.
 Fernando Manuel Alves **Cardoso Ferreira.**
Fernando Pedro Peniche de Sousa Moutinho.
Fernando Santos Pereira.
Filomena Maria Beirão Mortágua Salgado Freitas Bordalo.
 Francisco **Antunes da Silva.**
Francisco Xavier Pablo da Silva Torres.
Guilherme Henrique Valente Rodrigues da Silva.
Hermínio José Sobral Loureiro Gonçalves.
Hugo José Teixeira Velosa.
Jaime Adalberto Simões Ramos.
João Alvaro Poças Santos.
João Calvão da Silva.
João do Lago de Vasconcelos Mota.
João Eduardo Guimarães Moura de Sá.
 Joaquim **Fernando Nogueira.**
 Joaquim Manuel **Cabrita Neto.**
 Joaquim Martins **Ferreira do Amaral.**
Jorge Manuel Lopes Moreira da Silva.
Jorge Paulo de Seabra Roque da Cunha.
 José Alvaro Machado **Pacheco Pereira.**
 José Augusto Santos da **Silva Marques.**
 José Bernardo Veloso **Falcão e Cunha.**
 José de Almeida **Cesário.**
 José Fortunato Freitas **Costa Leite.**
 José Guilherme **Reis Leite.**
José Julio Carvalho Ribeiro.
 José Luís Campos **Vieira de Castro.**
 José **Macário Custódio Correia.**
 José Manuel **Durão Barroso.**
 José Manuel **Nunes Liberato.**
José Maria Lopes Silvano.
 José Mario de **Lemos Damião.**
José Mendes Bota.
Lucília Maria Samoreno Ferra.
Luís Carlos David Nobre.
 Luís Fernando de **Mira Amaral.**
Luís Filipe Menezes Lopes.
Luís Manuel Gonçalves Marques Mendes.

Luís Maria de Barros Serra Marques Guedes.
 Manuel **Acácio Martins Roque.**
Manuel Alves de Oliveira.
 Manuel **Castro de Almeida.**
 Manuel Filipe **Correia de Jesus.**
Manuel Joaquim Barata Frexes.
Manuel Maria Moreira.
Maria do Céu Baptista Ramos.
Maria Eduarda de Almeida Azevedo.
 Maria **Luísa Lourenço Ferreira.**
 Maria **Manuela Aguiar Dias Moreira.**
 Maria **Manuela Dias Ferreira Leite.**
 Maria **Teresa Pinto Basto Gouveia.**
Miguel Bento Martins da Costa de Macedo e Silva.
Miguel Fernando Cassola de Miranda Relvas.
Pedro Augusto Cunha Pinto.
Pedro Domingos de Souza e Holstein Campilho.
Pedro José da Vinha Rodrigues Costa.
Pedro Manuel Cruz Roseta.
Pedro Manuel Mamede Passos Coelho.
Rolando Lima Lalanda Gonçalves.
Rui Fernando da Silva Rio.
Sergio André da Costa Vieira.
Vasco Pulido Valente.

Partido do Centro Democrático Social — Partido Popular (CDS-PP):

Alda Maria Antunes Vieira.
António Afonso de Pinto Galvão Lucas.
António Bernardo Aranha da Gama Lobo Xavier.
Gonçalo Filipe Ribas Ribeiro da Costa.
Jorge Alexandre Silva Ferreira.
Luís Afonso Cortez Rodrigues Queiró.
Luís José de Mello e Castro Guedes.
Manuel Fernando da Silva Monteiro.
 Manuel Maria Mendonça da **Silva Carvalho.**
 Maria **Helena Pereira Nogueira Santo.**
Maria José Pinto da Cunha Avilez Nogueira Pinto.
Nuno Jorge Lopes Correia da Silva.
Nuno Kruz Abecasis.
Paulo Sacadura Cabral Portas.
Silvio Rui Neves Correia Gonçalves Cervan.

Partido Comunista Português (PCP):

António Filipe Gaião Rodrigues.
 António João **Rodeia Machado.**
Bernardino José Torrão Soares.
João António Gonçalves do Amaral.
João Cerveira Corregedor da Fonseca.
José Fernando Araújo Calçada.
Lino António Marques de Carvalho.
 Luís Manuel da Silva Viana de **Sá.**
 Maria **Luísa Raimundo Mesquita.**
 Maria **Odete dos Santos.**
Octávio Augusto Teixeira.
Ruben Luís Tristão Carvalho e Silva.

Partido Ecologista Os Verdes (PEV):

Heloisa Augusta Baião de Brito Apolónia.
Isabel Maria de Almeida e Castro.

O Sr. **Presidente**: — Srs. Membros do Governo, Srs. Deputados, da ordem de trabalhos de hoje consta uma cerimónia especial sobre o aniversário do massacre de Santa Cruz, em Dili, Timor Leste.

Encontra-se entre nós, conferindo-nos uma enorme honra, uma luzida presença de ilustres representantes diplomáticos acreditados em Lisboa. Interpretamos a vossa presença como um gesto cativante para a Assembleia da República de solidariedade para com o povo e a causa de Timor Leste.

Aplausos gerais, de pé.

Na Conferência dos Representantes dos Grupos Parlamentares ficou estabelecido que esta sessão se iniciaria com a intervenção do grupo parlamentar mais pequeno, pelo que vou dar a palavra à Sr.^a Deputada Isabel Castro, em representação do Partido Ecologista Os Verdes.

A Sr.^a **Isabel Castro** (Os Verdes): — Sr. Presidente, Srs. Membros do Governo, Srs. Convidados, Sr.^{as} e Srs. Deputados: Quatro anos nos separam já do massacre de Santa Cruz, em Dili, e 20 anos de um drama feito de sangue, sofrimento e lágrimas e de uma silenciosa luta de resistência, bela como porventura poucas outras.

A luta do povo de Timor Leste. Daqueles que tiveram as montanhas e a floresta como berço privilegiado e os bancos de coral como as sentinelas primeiras da sua ilha encantada. A luta do povo de Timor Leste, daqueles que sofrem, não de hoje, não de ontem mas de há muito, a dor de uma terra ocupada pelo poder militar Indonésio. Uma ocupação que rasgou a terra, destruiu a floresta, abriu feridas numa tentativa inútil de isolar um povo, apagar a sua memória, destruir a sua diversidade, esmagá-lo culturalmente e impor a sua resignação; uma ocupação criminosa que significou o genocídio de um povo, nos seus mais de 200 000 mortos, e que continua, quotidianamente, a marcar a vida dos timorenses e a ser sinónimo de perseguição, tortura, prisão, medo, violações e morte.

Um sofrimento de um povo por alguns sabido e lembrado. Um sofrimento, hipócrita e vergonhosamente sabido por outros, dele cúmplices, mas silenciado e que só a força das imagens que há quatro anos correram mundo, após uma das chacinas mais cruéis, no cemitério de Santa Cruz, em Dili, obrigou a mais numa indignação tardia.

Imagens que deram, pela força do seu testemunho vivo, conta da brutal violência da ditadura Indonésia sobre um povo mártir, permitindo o confronto das instituições internacionais, designadamente das Nações Unidas, com os seus próprios limites e contradições e dos estados com as suas ambiguidades, mas também permitiram, sobretudo para a grande maioria dos cidadãos, o despertar para uma realidade até então desconhecida, o consciencializar para uma violência opressora de uma superpotência militar sobre um pequeno povo indefeso e a descoberta de que, algures no planeta, num pequeno território perdido na lonjura, na aparente pequenez que os mapas sugerem, um povo sofria e clamava por solidariedade internacional.

O choque produziu efeitos: a solidariedade brotou espontânea, generosa, múltipla e criativa, sobretudo da parte dos jovens mas também de mulheres e homens que, das

mais variadas convicções políticas, religiosas e filosóficas, se organizaram e, de diferentes modos, exprimiram o seu apoio, descendo às ruas para dar testemunho do seu protesto, multiplicando apelos, desdobrando-se em iniciativas, agindo por Timor Leste para que lá longe, nas prisões, nas montanhas ou nas cidades, chegasse aos que heroicamente resistem a voz de muitos que, noutras latitudes, escutaram o seu apelo, recusaram a indiferença e dela fizeram movimento e acção.

É perante isto, Srs. Deputados, que hoje é o momento de dizer que estamos face a um movimento e acção que importa ainda alargar; uma causa que Deputados dos mais diversos países tomaram como sua e que urge transferir para os povos que eles próprios representam.

A verdade é que esta é uma questão que não pode continuar a ser iludida, exclusiva de alguns. A todos importa e responsabiliza, pelo que, como tal, tem de passar a ser diferentemente assumida e partilhada por toda a comunidade internacional.

Esta é uma causa que, ao nível das instituições e dos vários poderes e famílias políticas, não tolera mais hipocrisias nem pode ficar-se pelas vagas declarações de princípio, por diplomacias de circunstância, por solidariedades concretamente abstractas ou meros estados de alma, exigindo uma vontade política feita de medidas concretas.

É precisamente por isso, Sr. Presidente e Srs. Deputados, que hoje, aqui e agora, nós, Partido Ecologista Os Verdes, afirmamos, em nome de todas as novas gerações de timorenses que crescentemente resistem e lutam nas montanhas ou nas ruas das cidades contra ocupação da Indonésia e pela libertação da sua terra; em nome dos muitos milhares de crianças, mulheres e idosos que, indefesos, continuam a ser presos e torturados; em nome da afirmação dos valores do pacifismo, da liberdade, da afirmação cultural e dos direitos dos povos decidirem do seu próprio destino; em nome de um massacre aqui evocado, tão próximo da memória mas, afinal, já tão distante no tempo, que chegou a hora de reflectir e concluir que é tempo de um tempo novo, que imponha uma nova atitude, um novo envolvimento, uma outra agressividade na afirmação constante de Portugal e do Governo português no plano internacional, de uma causa que a todos une e que nos tão é cara; uma nova vontade política que nos anime no confronto, no provocar do debate onde quer que ele se torne necessário, uma nova atitude que não dê espaço à resignação, que rompa com o fatalismo sem margens, que quebre a rotina instalada e nos transforme mais do que em advogados de defesa que temos sido de uma causa que é nossa, na acusação constante de todos aqueles que teimam em ignorar a causa do povo de Timor Leste!

É tempo de uma nova estratégia política que nos permita não abdicar do direito de condenar permanentemente dos Estados Unidos da América aos nossos parceiros da União Europeia, todos aqueles que ao primado da vida, dos direitos e da defesa têm sobreposto o primado do lucro; uma nova estratégia que nos não faça abdicar de exigir medidas de penalização económica contra a Indonésia; uma nova estratégia que nos não faça abdicar da exigência de suspensão imediata de venda de armas; uma nova estratégia que nos não faça abdicar de lembrar que as resoluções das Nações Unidas são para ser cumpridas.

Sr. Presidente, Srs. Deputados: A estratégia que propomos — e que estamos certos que é também a vossa — não é seguramente um caminho fácil, mas porque continuamos convictos que as grandes causas não dependem nem da dimensão dos povos que as protagonizam nem da desigualdade de meios com que as defendem, antes acreditamos que na sua pequenez se engrandecem.

É nossa convicção profunda que o poder dos tiranos não é eterno e os valores do pacifismo, da liberdade e da cultura, pelos quais o povo maubere anseia e luta ao longo de várias gerações são fundamentais para a própria humanidade.

Embora seja certo que os impérios tentam esmagar os povos, certo é também que condená-lo é próprio dos homens livres. Estamos convictos de ser dignos dessa condição.

Afirmamos a necessidade de fazer hoje o que ontem o não foi feito, em nome de uma causa que por novos amanhãs não poderá eternamente continuar a aguardar.

A Oradora reviu.

Aplausos gerais.

O Sr. **Presidente**: — Srs. Deputados, encontra-se também a assistir à sessão, associando-se ao seu significado, um grupo de 80 alunos da Escola Secundária Rainha D. Leonor, de Lisboa.

Aplausos gerais.

Para fazer uma intervenção, em nome do Partido Comunista Português, tem a palavra o Sr. Deputado Ruben de Carvalho.

O Sr. **Ruben de Carvalho** (PCP): — Sr. Presidente, Srs. Deputados: Sr. Presidente da Assembleia da República, Sr. Primeiro-Ministro, Sr.^{as}. e Srs. Membros do Governo, Srs. Membros do Corpo Diplomático, Sr.^{as}. e Srs. Deputados: Seria, para mim, bem triste se as saudações que a todos transmito ao subir pela primeira vez a esta tribuna se ensombrassem pelo facto de aqui vir falar do sacrifício de um povo. Mas não! Todas as nossas vozes serão talvez poucas, todos os nossos esforços serão talvez insuficientes para denunciar a dimensão da tragédia imposta ao povo de Timor Leste pela ocupação indonésia; mas do que fundamentalmente falamos aqui, isso sim, é da heróica resistência do povo de Timor Leste.

E falar de resistência, de luta pela liberdade, de firme esperança no futuro da Humanidade acolhe-se bem a esta tribuna, acolhe-se bem a esta Casa, dignificada pela democracia, dignificada pelo 25 de Abril.

20 anos depois da invasão indonésia, 19 anos depois da anexação de Timor Leste e sua ilegal integração como província do invasor, quatro anos decorridos sobre o massacre de Santa Cruz, decorridas duas décadas durante as quais quotidianamente a repressão sobre o povo maubere tem vindo a ser denunciada aos quatro cantos do mundo, cabe perguntar: como é possível? Será que a fibra combatente claudicou na resistência?

Se houvesse dúvidas, a gigantesca operação repressiva montada em todo o território timorense nestes dias que recordam o massacre indicia que os 30 000 homens das

tropas ocupantes não são suficientes para sequer ocultar a vontade de resistir, quanto mais esmagá-la!

Será que as instituições internacionais e a opinião pública internacional ignoraram a tragédia? Não, isso também não aconteceu!

A 2 de Dezembro de 1975, o Conselho de Segurança aprovou, por unanimidade, a Resolução n.º 384, condenando a invasão e reconhecendo «o direito inalienável do povo de Timor Leste à autodeterminação e à independência», de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas e da Resolução n.º 1514/XV da Assembleia Geral, de 14 de Dezembro de 1960. Cinco dias depois, a Indonésia invadiu Timor. Leste.

A Assembleia Geral da ONU aprovou uma moção condenatória da invasão em 12 de Dezembro de 1975. O Parlamento Europeu aprovou resoluções sobre Timor Leste em 22 de Setembro de 1988; em 27 de Janeiro de 1989, em 27 de Setembro de 1990 e em 21 de Novembro de 1991, condenando a sistemática violação de direitos humanos, que o relatório apresentado na ONU, na 48ª sessão da Comissão dos Direitos Humanos, em Janeiro de 1992, deu como inteiramente provada.

A Assembleia Paritária dos Países de África, Caraíbas e Pacífico e dos Doze da Comunidade Económica Europeia (ACP-CEE) adoptou igualmente uma resolução condenatória, em Fevereiro de 1992.

A 11 de Março de 1993, a Comissão dos Direitos do Homem da ONU aprovou uma resolução, condenando a Indonésia.

A Assembleia Geral da UEO aprovou, em Junho de 1993, uma resolução onde exige ao Governo indonésio que «cesse toda a violência e toda a violação das normas internacionais, garantindo o respeito pelos direitos humanos e o direito dos povos à autodeterminação e à independência e a libertação dos prisioneiros políticos».

Em 18 de Julho de 1994, o Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Doze manifestou-se acerca de novas violações dos direitos humanos.

O Parlamento Europeu tomou, em 14 de Junho de 1995, uma decisão que faz depender as relações com a Indonésia da resolução do problema de Timor Leste.

De 31 de Maio a 2 de Junho deste ano, na continuidade de uma atenção constante dedicada à situação por esta Assembleia, realizou-se em Lisboa, por ela promovida, a Conferência Interparlamentar Internacional sobre Timor Leste, que aprovou a Declaração de Lisboa, contendo sete pontos programáticos que mantêm inteira actualidade.

Tão ou mais importante que tudo quanto ficou dito — e haverá que acrescentá-lo — foi a persistente acção de centenas de organizações da mais variada índole, o combativo empenho da opinião democrática em todo o mundo, as manifestações, os actos de solidariedade e de protesto, que prosseguem e perseguem os diplomatas indonésios, que exigem tomadas de posições dos seus países, acções onde a juventude de todo o mundo — e, muito especialmente, a portuguesa — faz jus a uma tradição de generosa combatividade.

Uma palavra é ainda indispensável para o papel da comunicação social, janela aberta sobre a realidade, revelando, quantas vezes graças ao sacrifício dos seus profissionais, os contornos brutais do *anchluss* indonésio.

A enumeração podia prosseguir, para tornar mais premente a pergunta que a realidade impõe: se há um povo que resiste e luta pela sua liberdade e independência, se o mundo condena o invasor e opressor, como se explica que o massacre continue, que o arbítrio triunfe, que a violação de todas as normas internacionais se tenha transformado num impune facto consumado?!

O caso de Timor Leste é, só por si, um requisitório implacável para quantos supõem que vivemos hoje um mundo mais seguro e mais justo.

A realidade é que entre as palavras e as acções da política internacional das grandes potências se perfila, cortante e impositivo, o poder económico.

O problema é que as decisões das Nações Unidas desapercebem empapadas nos 900 milhões de toneladas das reservas de petróleo do mar de Java, as condenações da Comunidade Europeia rasgam-se nos rebites dos navios de guerra vendidos à Indonésia, os dois biliões de metros cúbicos de reservas de gás natural das ilhas de Sonda são suficientes para fazer arder condenações e consciências.

O problema é que, ao mesmo tempo que nas instâncias internacionais se vertem palavras de condenação, a *real politik* conduz a reconhecimentos *de facto* da anexação, como o fizeram os Estados Unidos, quando não — e refiro a Austrália e o Japão — ao reconhecimento *de facto* e de jure. Isto para não recordarmos que o Presidente Gerald Ford e o Secretário de Estado Henry Kissinger se encontravam em Jacarta nas vésperas da invasão e dela tiveram inteiro conhecimento, como publicamente já admitiram, o que correspondeu a uma óbvia convivência.

O problema é que se chega ao ridículo, como sucedeu com o Senado norte-americano, de aprovar um embargo de venda de armas ligeiras à Indonésia e, depois, não o votaram, não o regulamentaram, não o puseram em prática!

O povo de Timor Leste tem um inimigo próximo e sangrento, o exército indonésio, guarda pretoriana de um regime já atolado no sangue de centenas e centenas de milhares de indonésios durante a repressão de 1965, mas, sobretudo, guarda pretoriana dos interesses estratégicos das grandes potências e das transnacionais.

Sr. Presidente, Sr. Primeiro-Ministro, Sr.as e Srs. Membros do Governo, Srs. Deputados: O Programa do Governo, que foi apresentado a esta Assembleia na passada semana, contém afirmações e compromissos que vão ao encontro da mudança que, também face à solidariedade portuguesa para com a luta timorense, o povo exigiu no voto que expressou em 1 de Outubro.

Lança raízes na nossa cultura de luta pela liberdade a afirmação de que «a razão principal do fracasso da política indonésia reside na sobrevivência do espírito de resistência do povo timorense, a qual determina a não aceitação interna ou internacional da anexação do território».

Mas, Sr.as e Srs. Membros do Governo, teria sido preferível que, nesse mesmo capítulo, não se tivesse esquecido a palavra «independência», para preferir apenas «autodeterminação» e «respeito pelos direitos humanos».

É disso que se trata e exige-se que, pela nossa parte, Estado português, tenhamos a firmeza — que, aliás, a nossa própria Constituição impõe — de não cair nos tropeços de alguma real politik e antes prosseguir com clareza o que, com clareza, a dignidade nacional e a solidariedade

dos homens apontam: prosseguir uma intensa e clara acção em contactos bilaterais e em todos os fora internacionais onde Portugal participa e, tal como se impõe, levar à resistência timorense um apoio material tão desinteressado quanto efectivo.

Temos responsabilidades perante o povo de Timor Leste já que, nos termos da lei internacional, somos a sua potência administrante. Mas temos, sobretudo, a responsabilidade da história comum, o anseio comum, a luta comum, o que permitiu que, há 30 anos, uma portuguesa, Sophia de Mello Breyner Andersen, obreira grande da nossa língua comum, escrevesse sobre o seu povo o que é hoje também verdade para o povo irmão de Timor Leste: :Pois a gente que tem / O rosto desenhado / Por paciência e fome / É a gente em quem / Um país ocupado / Escreve o seu nome / E em frente desta gente / Ignorada e pisada / Como a pedra do chão / E mais do que a pedra / Humilhada e calcada. / Nosso canto se renova / E recomeça a busca / Dum país liberto / Duma vida limpa / E dum tempo justo.

Aplausos do PCP, do PS, do PSD e de Os Verdes.

O Sr. **Presidente**: -Para uma intervenção, em nome do Centro Democrático Social — Partido Popular, tem a palavra o Sr. Deputado Nuno Abecasis.

O Sr. **Nuno Abecasis** (CDS-PP):- Sr. Presidente, Sr. Primeiro-Ministro, Srs. Ministros, Srs. Deputados, Srs. Convidados, Srs. Embaixadores: Decorreram quatro anos sobre o massacre de Santa Cruz. A tragédia e o crime estão perpetrados pelo regime indonésio e constituem um dos momentos mais dramáticos na longa tragédia que o povo de Timor Leste tem vivido.

Ao recordarmos esta data trágica, não podemos deixar de realçar o facto de o genocídio, iniciado com a ocupação do território pela Indonésia e que teve na tragédia de Santa Cruz um dos seus mais aviltantes momentos, não ter ainda terminado.

A ocupação continua a manifestar-se violentamente: são feitas transferências forçadas de populações inteiras; há sucessivas agressões aos jovens e às autoridades locais; pratica-se a odiosa política de miscigenação forçada; são comuns as violações; o total desrespeito pela liberdade de culto chegou a conduzir à profanação de igrejas.

A violência a que os timorenses estão sujeitos neste domínio resulta, em larga medida, do próprio confronto entre os ocupantes e as convicções religiosas do povo timorense, que, na sua esmagadora maioria, é católico.

Aliás, a igreja católica tem desempenhado um papel histórico da maior relevância, não sendo demais enaltecer a coragem e a determinação dos seus responsáveis no território, muito em particular essa figura extraordinária que é D. Ximenes Belo.

Aplausos do CDS-PP, do PS e do PSD..

Mais do que a capacidade de intervenção dos organismos internacionais com responsabilidades na matéria ou do que os esforços desenvolvidos pelo Estado português, tem sido a coragem inabalável dos timorenses, alicerçada na mais forte convicção, que tem mantido a chama de um

povo que mais não pede do que um direito elementar: que a sua identidade e cultura sejam respeitadas.

Xanana Gusmão enviou à Conferência Interparlamentar Internacional de Lisboa sobre Timor Leste estas palavras, que escreveu na prisão de Cipinang: «(...) todavia, embora cada ano que passa lhe traga um peso sempre maior para suportar, o povo maubere, no meio de lágrimas e desapontamento, de reflexão e dores, como qualquer outro que lutou pela sua liberdade e independência, nunca se desesperei ao ponto de desistir da luta! (...)». Cabe-nos, ao evocar a tragédia de Santa Cruz, reflectir nestas palavras, bem como naqueles que perderam a vida naquele dia, forçando o mundo a não ignorar o drama de um povo que, rezando em português, é capaz de resistir até à morte.

Timor Leste é um problema de direitos humanos cuja repetida violação exige de todos a memória dos crimes praticados e a sua denúncia sem hesitação ou tibiezas. Mas Timor é também o facto político de âmbito internacional que maior responsabilidade nos pede e que mais violentamente confronta a nossa consciência nacional.

Portugal não pode ignorar anos de uma história comum, que cimentaram com o povo de Timor a existência de laços indissolúveis baseados na cultura e numa língua comum, o português. Temos para com os timorenses um indeclinável dever de solidariedade.

Portugal não pode, nem deve, negar a sua quota parte de responsabilidades na questão de Timor Leste. Todos, todos temos responsabilidade que não devemos enjeitar. Os erros cometidos até então e em particular os erros e incapacidade do poder político português em 1975, em plena revolução, envolvido num processo de descolonização cujas dificuldades e falhas a história não pára de nos apontar, levam-nos a concluir que o poder político português não foi completamente alheio ao sucedido, naquele território.

Porém, nada pode justificar o cortejo de barbaridades cometidas pela Indonésia a partir da invasão do território, em Dezembro de 75. Nem as deficiências do poder político português da altura, nem as divisões internas existentes no seio do povo de Timor, nem o desinteresse nem a cumplicidade silenciosas de potências com interesses na região ou influência mundial, nada pode justificar anos a fio de violações repetidas dos direitos dos homens e o esmagamento dos mais elementares direitos dos timorenses feitos pelos invasores indonésios.

Timor Leste não é, certamente, um caso único, nem um caso sem precedentes na história da humanidade. Se recordarmos o Koweit, mais recentemente, os casos da ex-Jugoslávia e o drama dos bósnios, o caso do Tibete ou tantos outros, temos várias situações em que a nova ordem internacional não permitiu ainda tranquilidade a povos e a nações sujeitos à ocupação por potências estrangeiras.

O que é gritante no caso de Timor Leste é o facto de a ocupação indonésia, potência regional com grande poderio militar e que largamente o utiliza contra um povo inocente e indefeso, não ter merecido a mesma denúncia e a mesma reacção da comunidade internacional que mereceram tantas outras situações similares.

Não é aceitável que democracias como a da Austrália ou a dos Estados Unidos da América, que são países do Pacífico, admitam e tolerem o genocídio que a Indonésia está a levar a cabo e o façam em nome do pragmatismo que sacrifica ao equilíbrio de interesses na região os pró-

prios direitos humanos — frágil equilíbrio será este que se baseia sobre a destruição do Homem! —, sendo certo que não o fizeram nem admitiram tais situações noutras zonas do globo, onde a sua denúncia foi eficaz e sem reservas porque talvez os seus interesses estivessem em jogo.

A posição adoptada por estes estados é relevante e pode ser decisiva para permitir à comunidade internacional uma atitude que ponha termo ao drama de Timor Leste e assegure ao seu povo o direito à autodeterminação. Apesar dos esforços realizados, Timor Leste continua a ser um fracasso fundamental da capacidade das Nações Unidas em resolver uma questão e um conflito que as opõem directamente à Indonésia. Dizemos «apesar» pois não devemos ignorar a intervenção positiva das Nações Unidas, e em particular do seu secretário-geral, no sentido de promover esforços diplomaticamente úteis na procura de uma solução justa e global para o problema de Timor Leste.

Nos 50 anos da ONU, podemos dizer que esta questão parece finalmente ter ganho, nos últimos tempos, uma atenção mais detalhada. Tal facto, deve-se essencialmente, mais uma vez e em primeiro lugar, à coragem do povo de Timor Leste e daqueles jovens que não hesitam em pôr em risco as suas vidas para chamar a atenção para o sofrimento permanente a que os seus estão sujeitos, jovens cuja audácia se tem revelado crescente, como há pouco dias pudemos verificar com a denúncia feita pelos timorenses que se refugiaram na embaixada japonesa em Jacarta.

Os esforços internacionais realizados estão, no entanto, longe de conduzir ao resultado que esperamos e que desejamos. A propaganda dos agressores, baseada em poderosos meios, continua a mascarar a questão e a desviar as atenções dos excessos e dos crimes cometidos pela Indonésia. E esta propaganda tem arautos em todos os países interessados na questão, incluindo, para nossa vergonha, o nosso próprio país.

Ao recordarmos a tragédia que foi o massacre de Santa Cruz importa reafirmar a nossa determinação futura em, de uma forma unida sobre um ponto de vista nacional, assegurar as responsabilidades que competem a Portugal no processo.

Portugal é reconhecido como potência administrante e, como tal, é o mais legítimo defensor dos direitos dos timorenses. Cabe-nos tornar efectivo este reconhecimento, assegurando para o nosso país a capacidade de promover, conjuntamente com as Nações Unidas, uma solução justa que abra o caminho à autodeterminação. Portugal não tem qualquer interesse próprio a reivindicar em relação ao território de Timor Leste. Todos os nossos esforços se centram na defesa dos interesses legítimos dos timorenses. Timor Leste e o seu povo não podem ser esquecidos nem o que lhes sucedeu pode ser tratado como um acidente incómodo que se passou.

O genocídio contra o povo de Timor tem de parar. Trata-se de um crime contra a humanidade, semelhante aos cometidos na Bósnia e, como tal, deve ser sujeito ao julgamento de uma jurisdição especial para o efeito.

Se o caminho a percorrer ainda é longo, árduo e repleto de dificuldades, isto não deve afectar a nossa persistência nem a nossa tenacidade e temos de continuar a desenvolver esforços em todas as instâncias, nomeadamente junto dos governos e das organizações internacionais. Particularmente, afigura-se-nos importante a nossa capacidade de mobi-

lizar e de concertar solidariedades, designadamente as que podemos obter junto dos estados que connosco partilham o português como língua materna. Estas solidariedades podem revelar-se significativas para tornar efectivo o cumprimento das resoluções das Nações Unidas sobre o assunto.

Há esforços a desenvolver junto dos estados da União Europeia e das democracias ocidentais que, para lá da sensibilização e da mobilização de vontades, deverão ter presente a necessidade de efectivar o embargo respeitante ao comércio de armamentos com a Indonésia, tal como consta na Declaração de Lisboa, resultante da Conferência Interparlamentar sobre Timor Leste.

A efectivação de uma solução justa passa forçosamente pelo reconhecimento da resistência timorense como interlocutora e como negociadora e, consequentemente, pela libertação do seu líder histórico, Xanana Gusmão.

Ao recordarmos os trágicos acontecimentos de Santa Cruz temos de prestar homenagem a todos os timorenses e à sua inquebrantável capacidade de resistência e de luta, dando-lhes um testemunho inequívoco de que não serão esquecidos nem silenciados. Portugal não deixará de pôr todo o seu empenho num imperativo de dignidade, para que os direitos dos timorenses sejam reconhecidos e se abra decisivamente o caminho para a justa autodeterminação do território e do seu povo. Nem outro sentido poderia ter esta sessão que estamos a celebrar, todos os partidos políticos portugueses, neste templo da democracia que é a Assembleia da República

Aplausos do CDS-PP, do PS, do PSD, e de Os Verdes.

O Sr. **Presidente**: — Em representação do Partido Social Democrata, vai usar da palavra o Sr. Deputado Durão Barroso.

O Sr. **Durão Barroso** (PSD): — Sr. Presidente da Assembleia da República, Sr. Primeiro-Ministro, Srs. Membros do Governo, Sr.as e Srs. Deputados, Srs. Embaixadores, Ilustres Membros do Corpo Diplomático: Reúne-se hoje a Assembleia da República, em sessão especial, para evocar uma data que ficou indelevelmente marcada por um acto terrível contra a humanidade.

Há quatro anos atrás, centenas de jovens timorenses foram massacrados em Dili. Santa Cruz, o nome do cemitério em que ocorreu essa tragédia, lembrará para sempre os jovens sacrificados por não esquecerem aquilo que a sua dignidade lhes dizia que recordassem e por se recusarem a aceitar aquilo que as suas consciências e a sua fé lhes impunham que combatessem.

Ao tomar a palavra nesta sessão em nome do Partido Social Democrata, quero começar por deixar bem claro que consideramos hoje, como considerávamos ontem, que as responsabilidades de Portugal nesta matéria determinam uma política de convergência entre os vários órgãos de soberania — Governo, Presidente da República, Assembleia da República —, de modo a afirmar uma coesão nacional inequívoca na prossecução de princípios e valores que não tolerariam a exibição artificial de clivagens político-partidárias.

É importante, contudo, que esta iniciativa da Assembleia da República e do Governo não apareça como um

gesto ritual, uma daquelas celebrações laicas que por vezes acontecem nas democracias, quando se evocam efemérides dolorosas, para, apressadamente e com tranquila consciência, se mudar de tema e passar a tratar de mais convenientes e prosaicos assuntos.

É com certeza importante que, respeitosamente, honremos os mortos, que testemunhemos ao povo timorense a solidariedade de Portugal e lhe manifestemos como temos bem presentes no nosso pensamento o seu sofrimento e a sua luta.

Mas é também indispensável que analisemos a situação actual em Timor Leste à luz dos mais recentes desenvolvimentos e que ponderemos se deve ou não ratificar-se a orientação que Portugal vem seguindo na defesa dos direitos de um povo perante cujo destino sentimos uma particular responsabilidade histórica, moral, jurídica e política.

Convém recordar que há alguns anos atrás o regime indonésio referia Timor Leste como um falso problema, uma questão com a qual a comunidade internacional não deveria perder tempo e sobre a qual não se justificava qualquer atenção.

Segundo Jacarta, o problema de Timor, a existir, seria essencialmente algo do passado, uma questão que durante algum tempo subsistiria como memória colonial de Portugal, mas que não interessaria aos timorenses e muito menos à chamada comunidade internacional. O tempo, pensava Jacarta, corria a seu favor. Razões de geopolítica, interesses económicos e comerciais, convergências diplomáticas, tudo parecia dar conforto à convicção indonésia de que o passar dos anos, com a ajuda de um sentimento de conformismo e até com a esperança de alguma cumplicidade de Portugal, resolveria um problema que, ao fim e ao cabo, se pretendia que não existia.

Mas não foi assim. A resistência timorense, especialmente dos jovens, veio mostrar que não era de qualquer nostalgia do antigo poder colonial que se tratava. Com efeito, os que mais corajosamente manifestavam a sua revolta não tinham ainda crescido, ou não eram sequer nascidos, aquando da presença portuguesa em Timor Leste. Mais do que afirmar quaisquer direitos passados; os jovens timorenses lembravam ao ocupante que queriam ser senhores do seu futuro.

O massacre de Santa Cruz veio contribuir para tornar claro aos olhos da opinião pública internacional aquilo que até então se procurava esconder atrás de um quase impenetrável muro de silêncio e sob uma estranha teia de cumplicidades e de indiferença: um povo que, contrariando os prognósticos e as conveniências de tão variados interesses, desafiando tantas análises pretensamente realistas, se recusava a aceitar o jugo que o ocupante lhe queria impor.

Sr. Presidente, Sr. Primeiro-Ministro, Srs. Membros do Governo, Sr.as e Srs. Deputados: O regime indonésio, perante a persistente resistência dos timorenses e confrontado com uma crescente pressão internacional, foi obrigado a aceitar nas conversações com Portugal, aquilo que nunca teria sequer imaginado vir a ter que prometer, começa então a duvidar da possibilidade de deixar ao simples passar dos tempos a responsabilidade de resolver o problema que, afinal, não cessava de agravar-se.

Entretanto, a situação internacional também se alterava e muitos conflitos e movimentos de tipo nacional, que o

confronto bipolar da Guerra Fria, de algum modo, «congelara», tinham agora campo mais aberto para se manifestarem, o que criava aos indonésios uma complicação adicional. Como se isso não bastasse, desvaneceram-se em Jacarta quaisquer ilusões de colaboração portuguesa para uma solução «cosmética» ou para uma cobertura legitimadora da ocupação ilegal do território. Pelo contrário, embora apostado na via do diálogo directo sob os auspícios do Secretário-Geral das Nações Unidas, Portugal mostrava cada vez maior determinação não apenas no plano diplomático mas também na mobilização da opinião pública europeia, norte-americana e internacional.

É então — e este ponto, permitam-me que o sublinhe, aparece, a meu ver, como decisivo para se compreender os cruciais momentos que se vivem hoje no território — que o regime indonésio ou, pelo menos, os sectores militares que nele exercem a hegemonia começam a ensaiar a passagem a uma nova etapa, embora sempre dentro da mesma estratégia de consumir e legitimar a anexação do território. E Jacarta, que, relativamente a Timor Leste, antes sustentava não existir propriamente um problema, procura hoje «resolvê-lo», criando condições para que, daqui a alguns anos, se possa dizer que, afinal, em Timor Leste, não existia verdadeiramente um povo.

São realmente graves todas as notícias que nos chegam de um esforço deliberado, por parte da Indonésia, no sentido de diluir a identidade de Timor Leste e, no fim do percurso, destruir os elementos caracterizadores e definidores daquele povo e da sua personalidade própria.

De algum tempo a esta parte, as autoridades de Jacarta vêm planeando e organizando, sistematicamente, a chamada transmigração. Tal movimento da população configura uma situação de verdadeira invasão, que nem por ser mais silenciosa do que a que foi perpetrada por violentos meios militares em 1975 deixa de ter efeitos potencialmente mais destrutivos para a própria identidade de Timor Leste. No discurso de Jacarta, trata-se apenas de migrações espontâneas causados por razões económicas. Na realidade, estamos perante uma «segunda invasão», que tem por objectivo a descaracterização social, cultural e religiosa de Timor Leste.

O inconfessável fito do regime indonésio é o de, num futuro não muito distante, tornar o povo timorense minoritário na sua própria terra. Só por pretensa ingenuidade ou por mal disfarçada cumplicidade se pode procurar ocultar, em certos meios democráticos e ocidentais, o carácter deliberado deste processo de «indoneização» de Timor Leste.

Quando confrontadas com a questão, as autoridades de Jacarta recorrem ao mais despidorado cinismo, chegando a justificar a presença de tão elevado número de indonésios em Timor Leste como consequência de acções de cooperação técnica, de apoio ao desenvolvimento e até de ajuda humanitária! Mas não explicam, nem poderiam alguma vez explicar, por que razão a presença desses «cooperantes» tem de ser acompanhada pelo reforço de ocupação militar e pelo aumento da repressão. De facto, os observadores independentes que recentemente têm visitado Timor Leste não hesitam em afirmar que o ambiente que lá se vive faz lembrar o de um campo de concentração.

A comparação pode parecer excessiva mas não o é, de facto. O povo timorense vive sob uma malha militar e

policial extremamente apertada, que instala no território uma onnipresente ditadura de terror. E é hoje tão intenso o controlo da vida dos seus habitantes, tão densa a quadrícula de ocupação, que não podem subsistir dúvidas quanto às intenções de Jacarta: quebrar a vontade dos timorenses através de um clima de medo, de divisão, de suspeição, levando cada habitante a convencer-se de que não pode confiar em ninguém, de que não vale a pena resistir, que é melhor vergar e desistir.

Não satisfeitos com os ataques ao povo timorense no seu conjunto, os militares indonésios são levados, pela lógica do seu sistema repressivo, a procurar desintegrar a própria personalidade e dignidade dos indivíduos. Mas a coragem política e pessoal de Xanana Gusmão e o grande exemplo moral de Monsenhor Ximenes Belo aí estão para simbolizar a força da resistência de um povo que não se rende.

Ao mesmo tempo, as provocações e insultos dirigidos contra a fé católica e os incidentes e conflitos gerados em torno de motivos religiosos fornecem aos militares pretexto para o reforço e perpetuação do seu poder, chegando mesmo o regime indonésio a reclamar para si, com críminosa ironia, um papel moderador e pacificador face àquilo que agora designa por «tensões interconfessionais».

Sr. Presidente, Srs. Deputados: Estes desenvolvimentos da situação em Timor Leste mostram que se entrou numa fase mais aguda do conflito. O facto de Jacarta recorrer à tentativa da supressão da identidade timorense demonstra a falta de confiança que tem numa situação negociada e o receio de se encontrar progressivamente uma posição cada vez mais embaraçosa em termos internacionais.

É inquestionável que, de um ponto de vista diplomático, a situação se apresenta hoje com contornos incomparavelmente mais favoráveis às posições portuguesas e ao objectivo timorense do que aqueles que encontrávamos há alguns anos atrás. Mas este aspecto de modo algum significa que, quanto à questão de fundo da autodeterminação e quanto à própria situação no território, se venham a registar significativos progressos. Pode bem acontecer, e de facto assim parece estar a suceder, que o regime ditatorial, sentindo-se a perder a batalha diplomática, seja tentado a recorrer às puras e duras soluções, ou pretensas soluções, de força.

De qualquer modo, a Indonésia não pode, nas presentes circunstâncias, sem elevadíssimos custos, romper as conversações directas com Portugal, que têm lugar sob os auspícios do Secretário-Geral da ONU. Sendo assim, o que cabe a Portugal fazer, nomeadamente ao Governo, que detém a mais directa competência no plano diplomático?

Considerando que não existe uma solução militar para o problema, o Governo deverá prosseguir na via do diálogo, no quadro das Nações Unidas, reiterando a sua disponibilidade para uma solução de acordo com os princípios da Carta, sem quaisquer concessões em matéria de princípio. De resto, o Governo português não poderá nunca abdicar daquilo que, em rigor, não lhe pertence, pois é intransmissível e indisponível o direito de um povo à autodeterminação.

No âmbito destas conversações, o Governo deverá procurar conduzir a Indonésia para uma discussão séria em torno da identidade cultural e religiosa de Timor Leste e do respeito pelos direitos humanos no território, tornando

claro que, enquanto não se verificarem progressos concretos nestas áreas, não existe a possibilidade de aprofundar o diálogo e Portugal se verá naturalmente obrigado a intensificar a denúncia da situação prevalecente no território e a aumentar a pressão internacional sobre o regime de Djakarta.

É particularmente importante que os indonésios entendam que, sem cessarem as transmigrações e os processos de descaracterização da identidade de Timor Leste, sem que se registem melhorias sensíveis no capítulo dos direitos humanos e se alivie a presença militar, continua por demonstrar a sua boa-fé negocial. Por isso, e dado que as conversações sob os auspícios do Secretário-Geral constituem, de algum modo, um exercício assimétrico em virtude da situação de ocupação militar do território, Portugal terá de recorrer à intensificação da acção internacional a favor de Timor Leste, em paralelo com o diálogo no quadro da ONU. Neste, o Governo deverá prosseguir a linha de intransigente defesa do direito à autodeterminação, ainda que podendo mostrar abertura quanto à discussão do modo concreto que revestirá o exercício desse direito.

Do mesmo modo, os timorenses devem ser mais estreitamente associados ao processo de consultas e diálogo, pois são os mais directamente interessados no estatuto do território e na discussão de todos os aspectos atinentes à situação prevalecente em Timor Leste. O chamado «diálogo intratimorense», não obstante todas as ambiguidades que rodearam a sua génese e as tentativas de instrumentalização a que foi sujeito, constituiu um passo indiscutivelmente positivo. Deve encorajar-se o Secretário-Geral a perseverar na via que, apesar das obstinadas resistências indonésias, foi possível abrir. A maior participação dos próprios timorenses no processo, sem prejuízo das responsabilidades de Portugal e da Indonésia e do quadro definido no âmbito da ONU, permitirá, eventualmente, que se explorem caminhos imaginativos que nos aproximem de uma solução global e definitiva, de acordo com a Carta das Nações Unidas e o direito internacional.

Sr. Presidente, Srs. Deputados: Uma política de princípios é a única que vale a pena ser seguida. Se alguma conclusão se pode extrair destes 20 anos de ocupação é a de que o povo timorense já mostrou que merece ser consultado sobre o seu próprio destino.

Se um povo, para ser livre, tem de demonstrar a força da sua identidade, do seu querer e da sua vontade, poderemos dizer que o povo de Timor Leste já passou, neste âmbito, mais testes e mais duras provas do que seria humanamente exigível e a sua capacidade de resistência, a sua determinação e a sua coragem são mais do que suficientes para dizer ao mundo que os timorenses não se resignam ao estatuto de «povo sem voz» e que não é justo nem admissível negar a um povo que tanto sofreu o direito a existir, o direito a afirmar a sua própria identidade e a livremente organizar o seu devir.

Não é do passado, é do futuro que se trata. E o povo heróico de Timor Leste, a que nos ligam tantos laços de memória, também estará a nosso lado, espero, na história do futuro.

Assim saibamos nós fazer a parte que nos compete. Assim possamos nós estar à altura do nosso dever.

Aplausos do PSD, do PS e de Os Verdes.

O Sr. **Presidente**: — Para uma intervenção, em representação do Grupo Parlamentar do PS, tem a palavra o Sr. Deputado Eduardo Pereira.

O Sr. **Eduardo Pereira** (PS): — Sr. Presidente, Sr. Primeiro Ministro, Sr.as e Srs. Membros do Governo, Sr.as e Srs. Deputados, Ilustres Membros do Corpo Diplomático, Minhas Senhoras e Meus Senhores: Em 1995 cumprem-se quatro anos sobre a data do massacre no cemitério de Santa Cruz, que hoje aqui recordamos nesta sessão da Assembleia da República, e 20 anos sobre a data da invasão de Timor Leste pelas forças armadas da Indonésia.

A descolonização constituía uma das maiores preocupações do Programa das Forças Armadas saído do 25 de Abril. Assim, de Setembro de 1974 a Novembro de 1975, Portugal reconheceu, por esta ordem, a independência da Guiné-Bissau, de Moçambique, de Cabo Verde, de S. Tomé e Príncipe e de Angola. Portugal honrava, deste modo, o compromisso assumido em 3 de Agosto de 1974, de cooperar com as Nações Unidas e de cumprir a declaração sobre a concessão de independência aos povos e territórios coloniais. Restava Timor Leste.

Neste território apresentavam-se três partidos, que incluíam nos seus programas soluções distintas de governo para a ex-colónia e para o seu futuro, que iam da independência imediata à independência a prazo e à integração na Indonésia.

Em Maio de 1975, o governo português apresentou aos partidos timorenses, para apreciação, o programa de descolonização de Timor Leste, envolvendo a constituição de um governo transitório e de uma assembleia consultiva, com vista à realização de eleições.

Em Julho, foi promulgada a lei constitucional que apontava para eleições em Outubro de 1976. A FRETILIN continuava, no entanto, a exigir, de Portugal, a imediata declaração da intenção de conceder a independência a Timor Leste. A UDT, que já havia rompido a coligação com a FRETILIN, procurando tirar partido do efeito de surpresa, resolve tomar o poder pela força, desencadeando, em Agosto, um golpe armado contra a Administração portuguesa.

Nesta data, eram já frequentes, importantes e violentas, as incursões de forças militares indonésias em território de Timor Leste, a partir de bases que vinham a ser preparadas há mais de um ano.

Desestabilizada a situação, desencadeada uma guerra civil, onde morreram cerca de 3000 pessoas, a FRETILIN veio a conseguir, até fins de Setembro, o controlo de grande parte de Timor Leste. A 28 de Novembro declara, unilateralmente, a independência, que não é, contudo, reconhecida nem por Portugal, nem pelas Nações Unidas. Timor Leste continuava a ser uma colónia portuguesa em vias de descolonização.

A 7 de Dezembro, as forças armadas indonésias invadiram Timor Leste. Desde a invasão, a Indonésia vem submetendo os timorenses a um genocídio físico, organizado e selectivo, e a um genocídio cultural, procurando destruir a identidade, a cultura, a história e a religião do povo de

Timor Leste, sequestrando, torturando e assassinando homens, mulheres e crianças.

Mantendo o território completamente isolado do mundo, os batalhões indonésios que ocuparam o território de Timor Leste mataram, nos primeiros 15 anos seguintes à invasão, para cima de 200 000 timorenses.

Declarações e comunicados da resistência, divulgação das mortes de soldados indonésios em combates com a guerrilha timorense, uma ou outra fuga de informação de jornalistas e de visitantes clandestinos e a luta travada pela igreja local, constituíram sérios revezes para a propaganda indonésia, que não se cansava de afirmar a completa integração de Timor Leste, a 27.^a província, na Indonésia.

A necessidade de simular maior abertura, com o fim de descer a pressão das organizações não governamentais, de acabar com as denúncias das associações de direitos humanos e de tirar sentido aos protestos de parlamentares de vários países junto dos seus governos e da sua opinião pública e a acção diplomática portuguesa, levaram o Parlamento de Jacarta a endereçar um convite a uma delegação de Deputados desta Assembleia para visitar Timor Leste.

Por razões que ainda desconheço, depois de mais de 40 meses de difíceis negociações sobre as condições em que a viagem se realizaria e a liberdade de movimentos de que gozariam os Deputados, a visita veio a ser cancelada. A delegação, que se encontrava preparada para partir, tomou conhecimento do facto no dia 26 de Outubro de 1991.

O cancelamento da viagem causou grande consternação em Timor Leste. Havia enormes esperanças depositadas nos resultados da visita. Esperava-se que, com ela, terminasse o isolamento do território e do seu povo; que o mundo viesse a conhecer a realidade do drama timorense; que a ocupação militar abrandasse e que uma solução justa e internacionalmente aceitável para Timor Leste começasse a ser desenhada.

Os militares indonésios sentiram-se humilhados, pois foram obrigados a recorrer a tudo, e até a uma intermediação externa, para evitar a visita que tinha sido indevidamente aceite pelo Governo indonésio e pelo Presidente Suharto, contra a vontade desses mesmos militares. Tais fraquezas governamentais ou diplomáticas não se podiam voltar a repetir. Havia necessidade de endurecer a posição militar em Timor para acabar com quaisquer veleidades futuras.

Na noite de 27 para 28 de Outubro, soldados indonésios entraram na igreja de S.^{to} António de Motael e mataram a tiro o estudante Sebastião Gomes Rangel, de 18 anos, e Afonso Henriques, de 29 anos.

Duas semanas depois, a 12 de Novembro, após assistirem à missa de sufrágio, milhares de timorenses dirigiram-se para o cemitério de Santa Cruz, numa última homenagem aos mortos da igreja de Motael. Os indonésios haviam montado no cemitério um fortíssimo dispositivo militar. Os soldados, que esperavam os jovens, mataram, ali mesmo, mais de uma centena de timorenses.

Posteriormente, a 15 de Novembro, foram fuzilados vários prisioneiros, testemunhas incómodas que tinham assistido ao massacre de três dias antes. A 17 e a 18 de Novembro, voltaram a ser mortos, respectivamente, mais 15 e 7 timorenses. Calcula-se que o total dos mortos neste massacre se tenha elevado a mais de 200 pessoas.

Pelas câmaras, pela escrita e pela voz de jornalistas presentes, a comunicação social americana espalhou, pela primeira vez, pelo mundo, imagens e relatos do mais recente dos muitos massacres ocorridos em Timor.

Só a partir destas 200 mortes, a opinião pública mundial teve consciência da realidade de um genocídio que já tinha feito mais de 200 000 mortos.

Os objectivos que Portugal visa na questão de Timor Leste só serão alcançados se Portugal conseguir mobilizar os maiores apoios da comunidade internacional.

Para este efeito, foi da maior importância a realização da Conferência Interparlamentar Internacional de Lisboa, de 31 de Maio a 2 de Junho, que contou com a presença de mais de 70 Senadores e Deputados de 30 países e de inúmeras personalidades igualmente convidadas.

A Declaração de Lisboa, documento final da Conferência, resume, em 37 pontos, os acordos/conclusões a que se chegou, dos quais me permito salientar os seguintes:

Exigir a libertação imediata de Xanana Gusmão e de todos os presos políticos encarcerados na Indonésia e em Timor Leste;

Apelar ao embargo do comércio de armas, já condenado pelo Parlamento Europeu e pela comunidade internacional;

Envolver Xanana Gusmão e as organizações representativas da resistência timorense nas negociações levadas a cabo pelo Secretário-Geral das Nações Unidas;

Solicitar à ONU que proclame o 7 de Dezembro Dia Internacional de Timor Leste;

Incentivar a criação de um Grupo Internacional de Personalidades, a fim de participar numa solução justa para a luta do povo de Timor Leste.

Diz-se no Programa do XIII Governo que a solução do problema de Timor Leste só pode ser encontrada pela via diplomática e que Portugal deve estar preparado para continuar uma longa luta até que o direito triunfe e a justiça seja feita.

A política externa deste Governo em relação a Timor Leste assenta em três factores fundamentais: a solidariedade que Portugal deve a um povo com quem partilhou a história durante mais de quatro séculos; a responsabilidade internacional, que deriva do facto de Portugal ser a potência administrante do território; e o imperativo constitucional que obriga Portugal a promover o direito à autodeterminação de Timor Leste. E visará dois objectivos essenciais: criar condições que permitam que o povo de Timor Leste possa exercer livremente o seu direito à autodeterminação e aliviar o sofrimento que o atinge, em resultado da ocupação e da repressão a que ele está presentemente sujeito.

Há já vários anos que a Comissão Eventual para Acompanhamento da Situação em Timor Leste vem chamando a atenção para a vida da comunidade timorense em Portugal. Os timorenses não têm, e deviam ter, um estatuto claro na sociedade portuguesa. Não existe um núcleo de apoio, constituído por agentes oriundos de vários departamentos do Estado, que se preocupe com o acolhimento, o alojamento, o acompanhamento e a promoção sócio-cultural dos timorenses. Pelas últimas declarações do Sr. Primeiro-Ministro, confiamos que, brevemente, esta situação esteja esclarecida e resolvida.

Sr. Presidente, Sr.^{as} e Srs. Deputados: Existem sinais evidentes que nos dão esperança de que haja, a médio prazo, uma evolução positiva na situação de Timor Leste.

A solução última das questões de Timor Leste deve competir aos próprios timorenses e apenas a eles. É, portanto, positivo o diálogo intratimorenses, no quadro das consultas levadas a cabo pelo Secretário-Geral das Nações Unidas.

A tragédia do povo de Timor Leste começa a ser para os jovens e para uma parte da população indonésia a sua própria tragédia, vítima do mesmo regime, da mesma violência e da mesma falta de democracia.

Também na Indonésia aumenta, constantemente, o número de viúvas e de órfãos de soldados indonésios mortos em Timor. Começa a ser evidente a preocupação da classe dominante indonésia com o problema de Timor Leste, que se revela, dia após dia, irresolúvel, no quadro político imposto por Suharto e pelos militares.

Não só o tão falado círculo de medo, em que as forças indonésias quiseram fechar cada timorense, se começa a romper, como já se contam, entre os ardentes defensores da autodeterminação de Timor Leste, inúmeros indonésios.

Contribuamos todos os portugueses para que o amanhã sejam dias de esperança para o povo de Timor Leste.

Aplausos gerais.

O Sr. **Presidente**: Para uma intervenção, tem a palavra o Sr. Primeiro-Ministro.

O Sr. **Primeiro-Ministro** (António Guterres): — Sr. Presidente, Sr.^{as} e Srs. Embaixadores, Sr.^{as} e Srs. Deputados: Completaram-se, no passado domingo, quatro anos sobre o dia do massacre de Santa Cruz, dia em que as forças de segurança indonésias provocaram a morte violenta de jovens timorenses que se manifestavam a favor da liberdade e da autodeterminação do seu povo.

As imagens televisivas da tragédia de Santa Cruz, obtidas em difíceis e arriscadas circunstâncias e que correram mundo, abalaram a opinião pública internacional. E a comunidade internacional, muitas vezes adormecida, acordou então para a realidade de um povo vivendo num pequeno território invadido e ocupado por vizinho poderoso e dispondo de vários e importantes apoios e complacências mas que, apesar disso, nunca conseguiu calar a voz desse povo, o qual corajosamente reclamou — e reclama — o reconhecimento dos direitos e liberdades fundamentais que lhe assistem.

As imagens da tragédia de Santa Cruz levantaram o véu sobre uma violentação que terá custado a vida a cerca de um terço da população do território, denunciaram uma prática sistemática de violação dos mais elementares direitos do homem, de nada serviu o isolamento imposto pelo ocupante.

O sacrifício dos jovens timorenses na manhã do dia 12 de Novembro de 1991 não foi, assim, em vão. Ao homenagear comovidamente a sua memória e a de todos aqueles que, antes e depois de Santa Cruz, foram vítimas da repressão e da violência em Timor Leste, devemos ter bem presente que, depois do seu sacrifício, nada voltou a ser como antes em relação à questão timorense.

Santa Cruz suscitou entre a comunidade internacional um repúdio quase unânime enquanto brutal violação dos direitos humanos. Mais, obrigou aquela comunidade a interrogar-se sobre as razões que levavam centenas de jovens a desafiar, com desesperada coragem, um poder impiedoso e implacável. Santa Cruz vem lembrar a urgência em eliminar essas razões que são de natureza essencialmente política e permitir recordar que, em Timor Leste, não se tinha parado de lutar, primeiro, por meio da resistência armada, agora, também, pela resistência civil organizada. Santa Cruz veio denunciar a recusa da Indonésia em cumprir resoluções sucessivamente aprovadas pelo Conselho de Segurança e pela Assembleia Geral das Nações Unidas e focalizou a crua verdade do desrespeito brutal pelo direito à autodeterminação e à integridade territorial do povo de Timor Leste. Santa Cruz veio, finalmente, lembrar que os anos de ocupação — 16, então — não tinham consolidado a situação de «paz à força» nem apagado as aspirações características de uma entidade própria e distinta do ocupante.

Nem os julgamentos iníquos nem as absurdas penas de prisão impostas a timorenses acusados de organizar a manifestação nem mesmo o subsequente encarceramento do dirigente histórico da resistência, Xanana Gusmão, conseguiram apagar a vitalidade e a determinação dos que lutam pela liberdade em Timor Leste e têm os olhos postos em nós.

A questão de Timor Leste está hoje na agenda internacional, não é mais objecto de silêncio e esquecimento, como pretendia — e pretende — o Governo da Indonésia. As vozes de denúncia e protesto multiplicam-se e, ao aproximarmo-nos da data de 7 de Dezembro, dia em que se cumprem 20 anos da brutal invasão, constata-se o aparecimento de novos e poderosos factores de tensão de natureza étnica e religiosa e instalam-se mesmo, indistigáveis, a insatisfação e o desencanto entre aqueles que em número restrito haviam procurado acomodar-se à tentativa de integração. A situação interna é classificada pelos observadores internacionais como sendo explosiva e agrava-se a crescente marginalização económica e social dos timorenses na sua própria terra. Reconhece-se já na própria Indonésia o fracasso da integração, a frustração e a revolta das populações e a necessidade de revisão das políticas.

A verdade é que nada de sólido ou de duradouro se consegue construir sobre a denegação dos direitos dos povos. Cedo ou tarde, a prepotência acaba por ter de ceder, a história recente fornece-nos disso os mais eloquentes exemplos e é razão de esperança fundamental para o futuro.

A solução justa, global e internacionalmente aceitável para a questão de Timor Leste, que Portugal procura pela negociação sob os auspícios do Secretário-Geral das Nações Unidas, terá de passar, necessariamente, pelo respeito dos legítimos direitos do povo de Timor Leste, em conformidade com a Carta e com as resoluções relevantes das Nações Unidas. Daqueles direitos ressalta, como essencial e em conformidade com a nossa Constituição, o direito à autodeterminação que pressupõe, naturalmente, o direito à independência se essa for a vontade soberana do povo de Timor Leste.

Nos termos da Carta das Nações Unidas, os interesses do povo de Timor Leste prevalecem sobre quaisquer outros eventualmente em causa na questão. Timor Leste é, assim, uma indesejável relíquia de um período ultrapassado em que as imposições — ditas pragmáticas — das confrontações de bloco ou ideológicas prevaleciam inapelavelmente sobre os direitos dos povos e das pessoas. A diplomacia portuguesa sempre defendeu, e bem, que o processo de diálogo a desenvolver no âmbito das Nações Unidas deve envolver os timorenses, verdadeiros titulares dos direitos que o Direito Internacional considera inalienáveis.

Em conformidade com o seu Programa, o Governo manterá o empenhamento da política externa portuguesa na reposição daquela legalidade e fá-lo-à em consulta permanente com a resistência timorense na sua totalidade e dando pleno apoio ao diálogo entre os timorenses.

Quero deixar bem claro que o Governo português considera imprescindível que a situação em Timor Leste, em matéria de direitos humanos, conheça entretanto urgentes e efectivos progressos, os quais, no processo de diálogo, só serão possíveis através da tomada de medidas concretas e verificáveis que conduzam a resultados práticos e inequívocos neste domínio.

Estão claramente por aplicar as deliberações da Comissão dos Direitos do Homem, subscritas pela própria Indonésia. O conteúdo de comunicados e de declarações finais de sessões, precedentes de conversações sob os auspícios do Secretário-Geral, entre Portugal e a Indonésia, aguarda aplicação. Estão ainda, em particular, por esclarecer circunstâncias que rodearam a tragédia do Cemitério de Santa Cruz, o número e a identidade de todos os seus mortos, o destino de alguns ou muitos desaparecidos. Aguardam libertação, que tarda, os presos políticos timorenses e, ao lado dos últimos acontecimentos registados no território, continuam a comprovar o recurso sistemático à tortura dos detidos.

O acesso a Timor Leste mantém-se fortemente restringido, como o demonstra a recente expulsão de várias individualidades estrangeiras que o quiseram visitar justamente por ocasião da efeméride que aqui nos reúne.

Portugal não deixará, em todas as circunstâncias internacionais apropriadas, de continuar a denunciar este estado de coisas. A experiência mostra que a pressão internacional é indispensável como dissuasor ou, pelo menos, como inibidor de actos de maior violência e repressão. A atmosfera de diálogo não se melhora só com contenção nas palavras mas também com comportamentos concretos por parte de quem reprime Timor Leste. São esses comportamentos, mais do que palavras, que exigimos da Indonésia.

A causa dos direitos do povo timorense reúne, clara e inequivocamente, o consenso das forças políticas e da esmagadora maioria dos portugueses. Portugal, para além das suas obrigações jurídicas, tem, sobretudo, um compromisso moral de solidariedade para com Timor Leste — o compromisso de continuar a empenhar-se, com todos os meios ao seu alcance, na defesa do direito do seu povo à autodeterminação e na defesa dos seus direitos humanos e da sua identidade cultural, religiosa, social e histórica.

Estamos cientes de que não podem esperar-se resultados espectaculares a curto prazo mas sustenta a nossa força de ânimo e a nossa perseverança o conjunto de princípios em

que nos baseamos até que sejam alcançadas as soluções que melhor possam servir os timorenses e os seus direitos.

Que os últimos anos deste século possam assistir ao fim deste triste exemplo de sacrifício do fraco às mãos do forte. Daqui lanço, uma vez mais, o meu apelo, o apelo do Governo e estou certo de que o apelo de todos os portugueses à comunidade das nações, para que a incoerência com os princípios e valores essenciais expressos na Carta das Nações Unidas e na Declaração dos Direitos do Homem aja no sentido de repor a legalidade internacional e para que não possa haver em Timor Leste um novo 12 de Novembro de 1991.

Aplausos do PS, de pé, do PSD, do CDS-PP, do PCP e de Os Verdes.

O Sr. Presidente: — Sr. Primeiro-Ministro, Sr.^{as} e Srs. Membros do Governo: Uma vez mais, a gratidão desta Assembleia por terdes querido estar connosco nesta cerimónia tão significativa.

Srs. Embaixadores e demais Representantes do Corpo Diplomático: Uma vez mais, o nosso reconhecimento pela vossa presença e pelo significado dela.

Sr.^{as} e Srs. Deputados: Raro será — se é que existe — um só português que não sinta, hoje, como seu o drama do povo de Timor. Como Assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses — os que em Timor vivem o drama e os que em Portugal o sentem —, a Assembleia da República, mapa da Nação em ponto pequeno, não podia deixar de associar-se aos muitos que, dentro e fora do País, não quiseram deixar de assinalar, com um acto de firme indignação, a passagem de mais um aniversário do massacre ocorrido no cemitério de Santa Cruz, em Dili, perpetrado por militares da Indonésia.

Quatro anos passaram sobre a profanação desse lugar sagrado pelas botas cardadas de assassinos a soldo de Suharto e o fusilamento a frio de duas centenas de pacíficos e indefesos seres humanos em recolhimento e oração.

Fortuitamente filmada, a bárbara carnificina emocionou o mundo. A hipocrisia e as mentiras da propaganda indonésia encontraram aí o seu enterro. Durante quase duas décadas haviam podido disfarçar o crime de genocídio contra o povo de Timor, ocorrido em 1975, aquando da ilícita invasão e anexação pela força das armas do território daquela ex-colónia portuguesa. Assassinararam, nesse então, 200 000 indefesos cidadãos timorenses, segundo a insuspeita Cruz Vermelha Internacional. Foi, sem dúvida, um dos mais repugnantes e gratuitos genocídios da história moderna. Só que não foi filmado e o invasor assassino conseguiu sustentar o generalizado conhecimento do seu crime.

Foram muitos os que interessadamente engoliram o disfarce: os que à Indonésia vendiam e vendem armas e outras veniagens; os que com ela compartilharam a bem sucedida prospecção de petróleo na plataforma de Timor; os que fizeram com ela suspeitas parcerias estratégicas; os que tão-só a receiam, como grande potência militar que é, ou praticam o maquiavelismo em política e a hipocrisia nos comportamentos. Todos esses deram em considerar que mais 200 menos 200 000 seres humanos, e mais violação menos violação dos direitos do homem e dos fundamentalíssimos direitos à vida e à autodeterminação do

povo de Timor se dissolviam na sedução de interesses recíprocos, no exotismo identitário dos invadidos, saqueados e mortos, ou na singularidade da distância a que se encontram dos centros civilizacionais em que a iniquidade resiste mal no confronto com o direito. Timor era longe, a nação pequena, o país atrasado e pobre. Palpitantes eram as perspectivas monetárias das trocas. Mais vezes do que seria desejável, a hipocrisia insinua-se nas relações entre os povos.

A partir daí foi-se tendo notícia de que a ocupação violenta se traduzia, no dia a dia da posse, em sucessivos actos de expurgo da língua, da religião, da identidade e da alma do povo de Timor, no esforço inútil de uma aculturação bastarda.

Mas o «polegarzinho» estava longe de ser assustadiço. Esquecido do heroísmo com que Timor se bateu ao lado das forças holandesas e australianas contra as hordas invasoras de Hitler — apesar da traição da postíça neutralidade de Salazar —, Suharto julgou que a invasão era um passeio. E não!

Refugiado na montanha, providencialmente inóspita e quase inacessível, um punhado de bravos, em quem Xanana Gusmão — hoje preso mas herói — incutiu a mística da guerrilha patriótica, bate-se há duas décadas contra um exército, poderoso mas vulnerável, tão-só com as armas da razão, além de uma ou outra que consegue capturar ao próprio inimigo. São poucos, mas bravos, os guerrilheiros. São muitos, e determinados, os resistentes. Em manifestações de rua — estudantis e não apenas —, aproveitam oportunidades e efemérides para gerar incomodidade. Em pano de fundo, a gerar confortos de alma, um sacerdote: Ximenes Belo. É nessas alturas que os gendarmes indonésios prendem, torturam e matam, negando, inclusive, àquele povo mártir o direito de chorar os seus mortos. Mas, tudo isso, sem um só sucesso em termos de resignação ou de medo.

Que mais espera a comunidade internacional para, enfim, reconhecer que o povo de Timor não só rejeita o invasor como não abdica de exercer o seu irrecusável direito a autodeterminar o seu destino? Melhor dizendo, que já o determinou, optando pela independência e a liberdade?

Mas se todos os portugueses sentem hoje como seu o drama do povo de Timor, poucos como eu próprio o transportam como um peso no coração. É que tive não sei se a dita se a desdita de ter sido o primeiro ministro de um governo português (há quem pretenda, com dúvidas, que terei sido o segundo!) que, nessa qualidade, visitou Timor em séculos de presença e de história. A tal ponto foi longe o desinteresse oficial pelo território...

Mas nem isso teria agora particular sentido se não tivesse podido testemunhar — já na perspectiva da descolonização de Timor — comoventes sentimentos de afectividade para com Portugal e de idolatria para com a bandeira portuguesa.

Nada havíamos feito — ou quase nada — que justificasse uma coisa e outra, salvo talvez deixar que os timorenses vivessem a sua vida como queriam vivê-la, falassem a sua língua, preservassem a sua identidade, guardassem a sua fé. Aparte isso, preservámos nós (ai de nós!) o seu primitivismo e a sua miséria.

Porquê, então, aquela afeição sem medida? A irracionalidade dos sentimentos? O deslumbramento perante as primeiras naus e os ocasionais lampejos de uma civilização superior que curava os doentes e sufragava as almas? O sentimento de uma, se bem que frouxa mas ainda assim secular «garantia administrativa» e tutelar contra o desde sempre indesejável vizinho da outra metade da ilha? Não sei. Sei, sim, que a nossa bandeira era idolatrada como um ícone. E muitos ícones terão merecido menos essa idolatria. Sei também que os timorenses, que ainda não haviam sido vacinados pelas originalidades da conjuntura, repeliam como coisa maligna a ideia de uma emancipação política total. Obrigaram-me a prometer-lhes que Portugal os não abandonaria.

Mas a mesma comunidade internacional que agora se mostra indiferente à violação do direito à autodeterminação do povo de Timor, impelia, então, o nosso país a reconhecer a Timor esse direito.

Patrocinei, negocieei, praticamente redigi e subscrevi, nesse sentido, o Acordo de Macau, pelo qual foi reconhecido ao povo de Timor o direito a escolher livremente o seu destino, decorrido que fosse um dilatado e prorrogável período de transição, este destinado a assegurar a Timor condições mínimas de auto-suficiência económica, sem as quais se não podia cogitar de uma sustentável independência política, se viesse a ser essa a opção final, por referendo, dos cidadãos timorenses.

Mas o destino tinha reservado para o povo de Timor uma tragédia grega. Eis que deflagra uma guerra civil que as forças militares portuguesas não podem ou não querem controlar. O movimento que a detona perde-a. O que a ganha é de esquerda e esse facto intranquiliza a Indonésia, despertando nesta apetites imperialistas.

É nesta altura que, já autodemitido do IV Governo, aceito deslocar-me a Nova Iorque, a Djakarta, a Camberra e a Timor para organizar uma força multilateral de intervenção pacífica. Vivi o rescaldo da guerra civil e os seus horrores. Mas a Indonésia inviabiliza essa intervenção. Já tinha em mente a que veio a ocorrer depois, perpetrada por ela própria, com propósitos de anexação. Massacrrou populações e declarou Timor província indonésia. Julgou que o assunto estava arrumado, mas enganou-se. O seu acto criminoso está cada vez mais na agenda da ordem internacional.

Fazia parte do drama, nos desígnios do supremo dramaturgo, que tudo isso se passasse durante o chamado «Verão quente de 1975» em Portugal. Praticamente sem governo, sem autoridade e sem vontade de desviar atenções da intentona nossa de cada dia para a fogueira que lavrava nos antípodas, as autoridades portuguesas consideraram-se impotentes para enviar reforços militares ou tentar qualquer outra saída e como tal se declararam.

Não podemos nós fazer o mesmo. A história, os valores a que devemos respeito e a qualidade jurídica de cidadãos portugueses que os nascidos em Timor até à entrada em vigor da Constituição vigente e seus descendentes ainda têm, impõem-nos o dever indeclinável de secundar a sua luta por todos os meios ao nosso alcance.

Já as autoridades indonésias denotam nervosismo. Já aceitaram negociações com Portugal, reconhecendo implicitamente ao nosso país a qualidade de potência adminis-

trante. Fazem-no, por enquanto, com reserva mental, aceitando discutir o que têm por inegociável. Mas acabará por não ser assim.

O caminho está encontrado: saturar de incomodidade a consciência universal; acusar de hipocrisia os que se dizem defensores do direito à autodeterminação mas não praticam; empunhar a bandeira dos direitos humanos e ajudá-los a cumprir o seu dever. Já derrubaram ditaduras e apearam ditadores. Acabarão por derrubar e apeaar a ditadura de Suharto e o próprio ditador.

Teremos nós feito tudo quanto estava ao nosso alcance? Sinceramente, tenho dúvidas, apesar dos passos positivos dados nos últimos anos. Há todo um trabalho de sensibilização internacional que apenas foi começado. A qualidade que a maioria dos timorenses conserva, de cidadãos portugueses, confere, talvez, a Portugal o direito de encarar novas vias de apoio à resistência timorense. O facto de sobre o território não termos outra pretensão que não a de libertá-lo, reforça a autoridade moral de novos gestos que venham a ser tentados.

Sou testemunha de até que ponto grande parte da comunidade internacional vive ainda no desconhecimento do real melindre da questão de Timor. Há mais de dez anos que, na União Interparlamentar, em que têm assento mais de cem delegações de parlamentos democráticos — alguns, infelizmente, só supostamente o são —, denuncio veementemente a ocupação de Timor pela Indonésia e o genocídio físico e cívico por esta perpetrado. A princípio, os delegados estranhavam a indignação subjacente às minhas objurgatórias. Timor onde era? Tinha acontecido o quê? Qual a raiz da minha indignação contra a Indonésia.

Com o tempo, o caso foi sendo conhecido. Mas mais ali e, infelizmente, não por todos.

Sempre a delegação indonésia ripostou, alegando que em 400 anos nada tínhamos feito e que eles, em apenas alguns, haviam construído não sei quantas obras públicas. ripostei sempre, indignado, como é óbvio, chamando a atenção do plenário para a troca impossível entre direitos humanos e betão armado.

Mas não me iludo. No espaço da UIP, e talvez não só nesse espaço, a Indonésia continua a ser respeitada e até vedeta! Curiosamente, ainda beneficia do facto de ter sido o país hospedeiro da Conferência de Bandung, onde Sukarno brilhou na defesa dos princípios que Suharto despreza.

As causas justas acabam sempre por vencer. O que é preciso é não perder a esperança. O povo de Timor recusa-se a perdê-la. Não a percamos nós por ele, que a actual legislatura começa bem, reeditando este ritual de indignação e de protesto.

Aplausos gerais.

Srs. Deputados e Srs. Membros do Governo, terminadas as vossas intervenções, e também da minha, a Mesa tem a honra de vos submeter à aprovação, na sequência de um consenso estabelecido na conferência de líderes, o voto n.º 2/VII — De protesto pelo massacre perpetrado por forças militares da Indonésia no cemitério de Santa Cruz, em Dili, na passagem do quarto aniversário, que eu próprio tenho a honra de subscrever e ler.

«A Assembleia da República, na sua primeira reunião plenária posterior à passagem de mais um ano sobre o horroroso massacre perpetrado por forças militares da Indonésia no cemitério de Santa Cruz, em Dili, sobre 200 indefesos cidadãos de Timor Leste postados em atitude de recolhimento e oração, aprova o seguinte voto de protesto:

1. Evoca com profunda indignação o acto de assassínio a frio e repugnante barbarismo que revoltou e enlutou a consciência universal por ter podido ser filmado por um 2. Recorda que esse hediondo crime foi precedido da invasão do território de Timor Leste por forças indonésias, no momento em que Portugal já tinha definido, por acordo político confirmado por lei, o processo e o calendário da respectiva descolonização, que assegurava ao povo de Timor o direito inalienável à autodeterminação do seu próprio destino.

3. Recua, com indignação, até ao primeiro acto de genocídio perpetrado pela Indonésia contra o povo de Timor Leste, que viria a traduzir-se no assassinato de 200 000 cidadãos indefesos e inocentes — número certificado pela insuspeita Cruz Vermelha Internacional — e pela arbitrária anexação de Timor Leste ao território da Indonésia.

4. Regista o heroísmo do povo de Timor Leste, que, sem contactos com o mundo exterior e sem meios de defesa, tem, ainda assim, mantido, vai para duas décadas, heróica resistência militar às forças invasoras, entrincheirado na montanha sob o comando físico e moral do seu herói Xanana Gusmão, hoje preso nas masmorras do inimigo — e civil através de manifestações estudantis e outras, num atitude reiterada e global rejeição da presença do invasor, obrigando este a manter e, sucessivamente reforçar, os contingentes militares com que em vão tenta impor o medo e a resignação.

5. Chama a atenção da comunidade internacional para a sistemática política indonésia de expropriação da identidade, da língua, da religião e da alma do povo de Timor Leste, tentando impor a este uma bastarda aculturação que os timorenses teimosamente repudiam.

6. Condena a repugnante duplicidade com que as autoridades da Indonésia tentam fazer passar o prestígio internacional do seu país, ao mesmo tempo que, em Timor Leste e no seu próprio território, o inviabilizam através de políticas e práticas violentas e amordaçantes, antípodas das mais elementares exigências civilizacionais.

7. Inquire-se sobre até quando a motivação dos interesses vai continuar a entorpecer um universal concerto de eficaz condenação da ocupação ilegal e violenta de Timor Leste pela Indonésia, como que resignado à situação de facto criada e somando à morte e tortura de cidadãos daquele heróico país a morte de princípios e valores que são penhor de justiça e dignidade.

8. Endereça um veemente apelo à comunidade internacional e à consciência universal para que se conjuguem esforços no sentido de que o direito fundamental dos povos à autodeterminação se não detenha na fronteira de Timor Leste e para que os ditames da humanidade, da justiça e do direito não receiem confrontar-se com a força das armas ou a ditadura dos interesses.

9. Saúda o povo de Timor Leste, os seus cidadãos e os seus heróis, exortando-os a não perderem a esperança; curva-se comovidamente perante a memória dos seus mártires e assegura-lhes o empenhamento de Portugal — dos

órgãos de soberania ao mais modesto cidadão — em secundar a sua luta pela conquista da liberdade, da paz e da efectivação do seu direito à autodeterminação e independência.»

Srs. Deputados, está em apreciação.

Não havendo pedidos de palavra, vamos votar.

Submetido à votação, foi aprovado por unanimidade.

Aplausos gerais, de pé.

Srs. Deputados, ainda integrado no programa e no significado desta sessão, foi também acordado em conferência de líderes que submetêssemos à votação, hoje e agora, o projecto de resolução n.º 3/VII, relativo à constituição de uma comissão eventual para o acompanhamento da situação em Timor Leste.

O Sr. Secretário vai proceder à sua leitura.

O Sr. **Secretário** (Artur Penedos): — Sr. Presidente e Srs. Deputados, o projecto de resolução n.º 3/VII é do seguinte teor:

A Assembleia da República, na sua reunião de 15 de Novembro, dedicada à evocação da passagem do quarto aniversário do massacre ocorrido no cemitério de Santa Cruz, em Dili, Timor Oriental, perpetrado por soldados da Indonésia, que vitimou duas centenas de timorenses indefesos, postados em recolhimento e oração, resolveu, nos termos dos artigos 169.º, n.º 5.º, e 181.º, n.º 1, da Constituição, e do artigo 40.º do seu Regimento, constituir uma comissão eventual para o acompanhamento da situação em Timor Leste, na sequência da anteriormente constituída com o mesmo objectivo, com a duração da legislatura e a seguinte composição: PS — 14 Deputados; PSD — 10 Deputados; CDS-PP — 2 Deputados; PCP — 2 Deputados; Os Verdes — 1 Deputado.

O Sr. **Presidente**: — Srs. Deputados, vamos votar.

Submetido à votação, foi aprovado por unanimidade.

Já fora da ordem de trabalhos de hoje, mas dada a sua urgência, passo a ler duas mensagens do Sr. Presidente da República relativas a deslocações ao exterior.

A primeira mensagem é do seguinte teor:

Está prevista a minha deslocação à República da África do Sul, em visita de Estado, a convite do Presidente Nelson Mandela, entre os próximos dias 17 e 24 de Novembro.

Na sequência desta visita, deslocar-me-ei, em visita de Estado, às Seicheles, a convite do Presidente France Albert René, entre os dias 25 e 28 de Novembro, estando previsto o meu regresso a Lisboa no próximo dia 28.

Assim, venho requerer, nos termos dos artigos 132.º, n.º 1, e 166.º, alínea b), da Constituição, o necessário assentimento da Assembleia da República.

A segunda mensagem é do seguinte teor:

Estando prevista a minha deslocação a Paris, entre os próximos dias 15 e 17 de Novembro, para participar, a convite do Director-Geral Federico Mayor, nas cerimónias comemorativas do 50.º aniversário da UNESCO, venho requerer, nos termos dos artigos 132.º, n.º 1, e 166.º, alínea b), da Constituição, o necessário assentimento da Assembleia da República.

A propósito destas duas mensagens, foi elaborado um projecto de resolução que o Sr. Secretário vai fazer o favor de ler.

O Sr. **Secretário** (Artur Penedos): — Sr. Presidente e Srs. Deputados, o projecto de resolução é do seguinte teor:

Tendo S. Ex.ª o Presidente da República solicitado o assentimento da Assembleia da República para a sua deslocação a Paris entre os próximos dias 15 e 17 de Novembro, para participar nas cerimónias comemorativas do 50.º aniversário da UNESCO, e à República da África do Sul, em visita de Estado, entre os próximos dias 17 e 24, bem como para se deslocar em visita de Estado às Seicheles, entre os dias 25 e 28 de Novembro, com regresso a 28, a Assembleia da República delibera dar a S. Ex.ª o solicitado assentimento.

O Sr. **Presidente**: — Srs. Deputados, vamos votar o projecto de resolução.

Submetido à votação, foi aprovado por unanimidade.

Srs. Deputados, agradeço a vossa presença e colaboração.

A próxima reunião plenária realiza-se amanhã, pelas 15 horas, tendo um período de antes da ordem do dia destinado a declarações políticas e a tratamento de assuntos de interesse político relevante e uma ordem do dia que compreende a eleição do Vice-Presidente e Secretário da Mesa da Assembleia da República propostos pelo CDS-PP, bem como a discussão conjunta dos projectos de lei n.ºs 7/VII e 17/VII.

Está encerrada a sessão.

Eram 14 horas.

Faltaram à sessão os seguintes Srs. Deputados:

Partido Socialista (PS):

António Jorge Mammerickx da Trindade.

António Manuel Carmo Saleiro.

José Manuel Oliveira de Sousa Peixoto.

Partido Social-Democrata (PSD):

António Roleira Marinho.

Carlos Alberto Pinto.

João Bosco Soares Mota Amaral.

Partido Comunista Português (PCP):

Carlos Alberto do Vale Gomes Carvalhas.

PROJECTO DE RESOLUÇÃO N.º 141/VII, A SITUAÇÃO EM TIMOR LESTE,
Assembleia da República, Lisboa, 8 DE SETEMBRO DE 1999

Considerando:

Que o povo de Timor Leste aceitou de boa fé o projecto tripartido ONU, Portugal e Indonésia - da sua consulta por via de referendo para auto determinar o seu futuro;

Que o afluxo às urnas se processou com excepcional civismo, tendo averbado uma taxa de participação próxima dos 100% dos eleitores inscritos;

Que cerca de 80% dos votos expressos sufragaram o desejo inequívoco da independência do território;

Que a liberdade dos eleitores e a lisura da votação foram reconhecidas pelo Secretário-Geral da ONU e pelo Presidente da Indonésia;

Que as autoridades da Indonésia exigiram que a manutenção da ordem durante e após a consulta referendária constituísse uma incumbência exclusivamente sua;

Que, dispondo de importantes forças militares e policiais, inclusive no território, é inequívoco que estava e está ao seu alcance assegurar esse objectivo, para o efeito bastando que lhe não escasseasse a necessária vontade política;

Que, com surpresa e indignação da comunidade internacional, a Indonésia, não só armou milícias civis, que após a consulta lançaram em Timor Leste uma operação de terror e morte, como manteve e enviou para o território forças militares e policiais que, não só assistem passivamente às atrocidades cometidas como participam ou são coniventes nelas;

Que com o decorrer do tempo a situação se agrava dramaticamente, ao ponto de terem sido atacadas e destruídas a casa do bispo de Díli, que em extremo de risco acaba de deixar o território, as instalações da Cruz Vermelha Internacional e instalações dos representantes da própria ONU;

Que as forças militares, policiais e civis da Indonésia estão a criar metodicamente o vazio informativo, forçando a saída dos jornalistas e operadores de televisão, com o manifesto propósito de voltarem a ter pulso livre, tal como no passado, para um segundo genocídio, já em início de execução;

Que só a (inexplicável e incompreensível) oposição das autoridades indonésias à entrada em Timor Leste de uma força multinacional de intervenção a favor da paz e do respeito pelos direitos humanos, aliás pronta a intervir sem demora, tem possibilitado a continuação do caos reinante no território;

Que não é possível à comunidade internacional, e em particular à ONU, consentir por mais um só dia que seja na continuação e agravamento da situação assim criada, sob pena de passar a estar em causa a sua própria boa fé e capacidade de evitar o massacre de um povo heróico e indefeso, barbaramente punido pelo simples facto de ter exercido o seu direito de autodeterminação e independência;

Que tudo isto acontece quando é já evidente que as autoridades indonésias não podem ou não querem assegurar pelos seus próprios meios a ordem e a paz no território de Timor Leste, e que, bem ao contrário, as suas forças militares e civis semeiam o terror e a guerra:

A Comissão Permanente da Assembleia da República, na sua reunião de 7 de Setembro de 1999, após ter ouvido o Primeiro-Ministro e o Ministro dos Negócios Estrangeiros, aprovou por unanimidade a seguinte resolução:

1.º Solidarizar-se com o Governo nos seus esforços para a sensibilização da comunidade internacional, em particular

da ONU e do seu Conselho de Segurança, no sentido da necessidade da imediata organização, sob a égide do Secretário-Geral da ONU, e o mais possível com o acordo da Indonésia, e do seu envio para Timor Leste, de uma força multinacional de intervenção que ponha termo às atrocidades que ali estão a ser cometidas, assegure a paz e o direito dos Timorenses ao respeito pela sua vontade legitimamente expressa.

2.º Sufragar, se vier a revelar-se justificada e necessária, uma eventual decisão do Governo de fazer integrar essa força de paz por um adequado contingente de efectivos militares portugueses.

3.º Enviar de imediato aos EUA uma delegação da Assembleia da República, integrada por um representante de cada partido com assento parlamentar, com o objectivo de sensibilizar a opinião pública mundial, e em especial o Presidente do Conselho de Segurança da ONU, e o Congresso dos EUA sobre a necessidade, aparentemente inevitável e inadiável, da organização e envio da referida força de intervenção e de paz.

4.º Apelar à consciência universal para que se oponha por todos os meios ao seu alcance a um novo genocídio do povo heróico e mártir de Timor Leste, sendo que, com os seus mortos, morrerá também a confiança na força libertadora dos direitos humanos e nos órgãos internacionais a quem cabe a salvaguarda da segurança e da paz no mundo.

5.º Apelar veemente ao Secretário-Geral e ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, às autoridades e aos que na Indonésia acalentam sinceramente projectos de democracia e de paz, para que, nesta 25.ª hora da salvação do povo de Timor Leste, estejam à altura das suas responsabilidades históricas.

6.º Saudar a libertação do líder histórico do povo de Timor, Xanana Gusmão, cuja voz, agora livre, vai decerto potenciar os esforços que vêm sendo feitos pela paz em Timor, e pela efectiva independência do seu povo, bem como o seu próprio empenhamento na reconciliação de todos os timorenses.

Palácio de São Bento, 7 de Setembro de 1999. — O Presidente da Assembleia da República, António de Almeida Santos.

My Dear President,

It was good to meet you in Kuala Lumpur and hear of the progress you are making with your political and economic reform program. I have followed with particular interest the development of your plans for elections next year and am pleased that our Electoral Commission has recently been in Indonesia discussing ways in which we can help you with them.

You have an enormous amount on your agenda and East Timor is just one of many pressing issues. But I hope that, recognising our goodwill towards you personally and towards Indonesia, you will permit me to make some suggestions about the East Timor situation.

Your offer of autonomy for East Timor was a bold and clear-sighted step that has opened a window of opportunity both to achieve a peaceful settlement in East Timor and to resolve an issue that has long caused Indonesia difficulties in the international community. A settlement would enable you to put the issue behind you.

It would make a substantial difference to Indonesia's standing in the world, with the benefits that could bring.

I want to emphasise that Australia's support for Indonesia's sovereignty is unchanged. It has been a longstanding Australian position that the interests of Australia, Indonesia and East Timor are best served by East Timor remaining part of Indonesia. We would of course welcome any peaceful settlement that had the support of both Indonesians and East Timorese and met the interests and aspirations of both.

Observing the developments since your offer of autonomy, however, I fear that the boldness of your offer has not been matched with the degree of progress in negotiations which might have been expected. My concerns are that the UN process is not producing the desired results quickly enough, and that, with heightened expectations, attitudes in East Timor are hardening. It would be a real tragedy if the opening you have created is not taken advantage of and the situation worsens in East Timor.

In our view, one reason for the difficulties is that negotiations with the Portuguese do not give an adequate role for the East Timorese themselves. In the end, the issue can be resolved only through direct negotiations between Indonesia and East Timorese leaders. If you can reach agreement directly with the East Timorese, then the international dimensions would take care of themselves, or at least be much easier to deal with.

I would urge you to take this course, and to focus on winning acceptance for your offer from the East Timorese themselves. The best way of achieving this may be for you to enter into direct negotiations with representative leaders from East Timor, including the two East Timorese bishops and Xanana Gusmao.

On the substance of the negotiations, the advice I am receiving is that a decisive element of East Timorese opinion is insisting on an act of self-determination. If anything, their position – with a fair degree of international support – seems to be strengthening on this.

It might be worth considering, therefore, a means of addressing the East Timorese desire for an act of self-determination in a manner that avoids an early and final decision on the future status of the province. One way of doing this would be to build into the autonomy package a review mechanism along the lines of the Matignon Accords in New Caledonia. The Matignon Accords have enabled a compromise political solution to be implemented while deferring a referendum on the final status of New Caledonia for many years.

The successful implementation of an autonomy package with a built-in review mechanism would allow time to convince the East Timorese of the benefits of autonomy within the Indonesian Republic.

I take the liberty of making these suggestions, knowing the matter is complex and not pretending to have the solutions. I hope, however, that some of these outside perspectives might be useful to you in your efforts to reach a settlement.

Australia wants very much to see a just and lasting solution to the problem. We believe that a solution is within your grasp if the visionary lead you have given can be followed up effectively and directly with the East Timorese.

If you see any merit in these thoughts I would be happy to talk with you directly about them or have someone discuss them discreetly with you. We are very willing to do what we can to help.

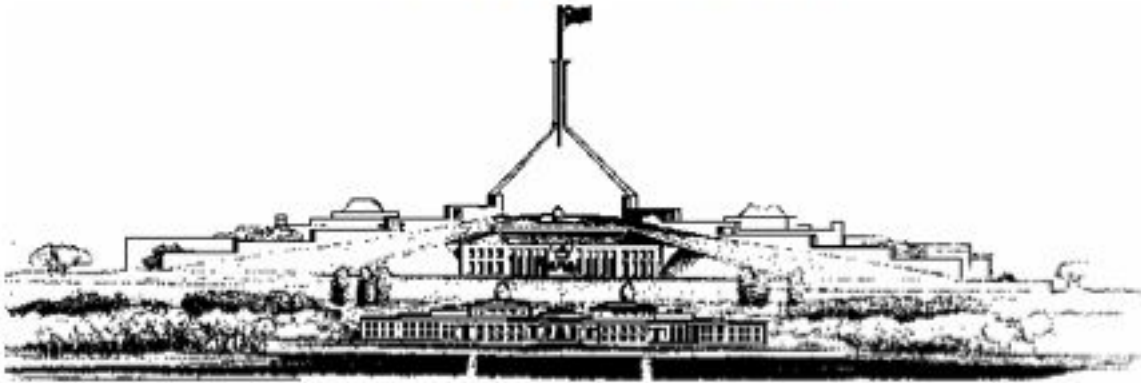
John Howard

Fonte: FISCHER, Tim. *Seven days in East Timor*. Sideney, Allen & Unwin, 2000, pp. 10-13.



COMMONWEALTH OF AUSTRALIA

PARLIAMENTARY DEBATES



THE SENATE

ADJOURNMENT

**Department of Foreign Affairs and
Trade: East Timor Documents**

SPEECH

Monday, 6 November 2000

BY AUTHORITY OF THE SENATE

SPEECH

Date Monday, 6 November 2000
Page 19198
Questioner
Speaker Hutchins, Sen Steve

Source Senate
Proof No
Responder
Question No.

Senator HUTCHINS (New South Wales) (9.50 pm)
—Over the past two years, the issue of East Timor has dominated the foreign policy considerations of this parliament. Tonight I would like to address one aspect of this exceedingly complex issue, that being the recent release of diplomatic documents by the Department of Foreign Affairs and Trade under the title of 'Australia and the Incorporation of Portuguese Timor: 1974- 1976'. These documents were released several weeks ago and six years ahead of schedule, after the government sought agreement from the major parties for them to be exempted from the 30-year privacy rule.

Whilst the Labor Party agreed to the government's request in the interest of open and transparent democracy, the motivations of the government have been found to be less than noble. This conclusion can be confidently drawn for several reasons. Firstly, the documents released focus predominantly on the period in which Gough Whitlam was in office. Few documents have been released that relate to the events after 11 November 1975, probably because it was after this date that Malcolm Fraser and his cabinet, including John Howard, assumed responsibility for the government's management of the issue. Secondly, when the government decided to release these documents, it failed to allow the release of material relating to three meetings that occurred between Mr Whitlam and Indonesian President Suharto in February 1973, September 1974 and April 1975. Release of these records would have put an absolute end to the speculation as to whether Whitlam advised President Suharto of Australia's opposition to the annexation of East Timor by the use of military force.

Of course, such disclosure would not conform to the current government's attempt to lay the blame for the deaths of visiting Australians and residents of East Timor at the feet of the Labor Party, and Gough Whitlam in particular. As a result, we are forced to examine lesser diplomatic documents and the recollections of Australia's former Ambassador to Jakarta, Richard Woolcott, and others to acquire an accurate understanding of events and representations. Even still, any balanced examination of such evidence only leads to the conclusion that Mr Whitlam and the Australian government acted appropriately and pragmatically on behalf of the Australian public.

The Howard government's attempt to bask in the glow of East Timor whilst blaming Labor for past atrocities also ignores the political and diplomatic context of the mid-1970s that shaped the approach of the Whitlam government to East Timor and Indonesia. At the time, Australia was just beginning to recover from the physical and psychological scars of its involvement in Vietnam. The nation was still conscious of the moratoriums and the conscription ballots that had polarised the country for the past decade. And for any government to have sabre rattled over committing troops to a communist insurgency in South-East Asia would have threatened not only their own political tenure but also the stability of the nation. Within the Asian region at the time, many nations also considered it inevitable that Indonesia would annex East Timor. They were not alone in arriving at this assumption, with the United States also sharing this view. Australia stood apart, however, on one important front against Indonesia. Of all the South-East Asian countries, it alone warned Indonesia against a forced annexation of East Timor. This is evidenced in a letter from Mr Woolcott to Mr Whitlam in April 1975 which said:

We alone of the countries of South-East Asia had taken a strong position.

It is also now clear that the Indonesians were fully appraised of the government's opposition to the use of force by Indonesia. In a letter sent from Whitlam to Suharto via Woolcott in February 1975, Mr Whitlam stated:

I am sure you will understand that no Australian government could allow it to be thought, whether beforehand or afterwards, that it supported such action.

Foreign Minister Willesee also was explicit on this matter. In October 1975 he stated:

The government has viewed with concern reports that Indonesia is involved in military intervention of Portuguese Timor.

Were there substance in these reports, the Australian government would be extremely disappointed and we have so informed the Indonesian authorities. The Australian government has urged that Indonesia pursue her interests through diplomatic means. We have told the Indonesians that we remain opposed to the use of armed force.

Not even the United States were prepared to lobby Indonesia against the use of force. When the United

States President, Gerald Ford, and Secretary of State, Henry Kissinger, left Jakarta the day before the invasion, they were fully aware of the impending invasion. Unlike Australia, however, they were not prepared to voice any disapproval.

of the fundamental principle that dictates Liberal Party foreign policy: domestic populism.

It is within this context that Mr Whitlam, Mr Woolcott and the Labor government should be judged. As such, they should be applauded for showing leadership in the Asian region and advocating a means of resolution that avoided the use of military force. Moreover, they should be applauded for upholding the principles of democracy and declining the invitation from the President of Portugal for Australia to colonise East Timor after the Portuguese left the territory in September 1975. Their actions should also be assessed within the context of the Cold War and the paradigm of foreign policy that emerged during this period and conditioned international relations across the region. Such recognition gives light to the fact that at no time between the fall of Saigon in April 1975 and the fall of the Soviet Union in 1991 would any government in Indonesia, the United States, the other ASEAN nations or Australia have accepted the seizure of power by a Fretilin led regime. Therefore, it is completely inappropriate for Mr Whitlam and his government to be criticised by the Howard government, particularly when the Liberal Party's historic record on East Timor is so deplorable. The Liberal's unfortunate record in East Timor dates back to September 1975, when shadow foreign affairs minister, Andrew Peacock, met with several officials from the Indonesian Department of Foreign Affairs. It was subsequently reported in the *National Times* on 2 May 1979 that Mr Peacock advised them:

His party would not protest against Indonesia if Indonesia was forced to do something about Portuguese Timor, for example to 'go in' to restore peace to them.

Even more striking, though, was the revelation made in the *Sydney Morning Herald* on 15 October 1976. When responding to why the Australian government had not recognised Indonesia's claim over East Timor, a senior government official said it had not been announced because the Liberal Party 'couldn't get away with it'.

The release of 'Australia and the Incorporation of Portuguese Timor: 1974-1976' has shed further light on one of the most important periods of Australia's foreign policy history. In doing so, they have further justified the Whitlam government's approach to East Timor and proved its decisions to be considered and balanced. It is regrettable that, despite the evidence, the government has attempted to use the occasion to damage the legacy of Whitlam and the modern Labor Party. However, in doing so, the government has also done itself a disservice, for it has reminded the Australian public

DECLASSIFIED
Authority NSD 987748
By ONARA Date 7/15/02

SECRET

FE - Mr. Rice
This document consists of
2 pages, No. 2 of 6
copies, Series A.

File TIMOR Ref Ret
2295

February 5, 1963.

*Office of Exec Sect
Political-Military Contingency
Planning files 1963-66
Box 2*

TO : FE - Mr. Harriman
FROM : S/P - W. W. Rostow
SUBJECT : Indonesia and Portuguese Timor

There is attached a paper prepared by Bob Johnson of S/P in response to your memorandum to me of January 12 on Indonesia and Portuguese Timor. It discusses both actions that might be taken to avert or delay a clash and actions in the event a clash occurs.

This is indeed a most intractable problem. But despite the apparent inflexibility of Portuguese colonial policy and the lack of Indonesian incentive to seek a political solution, it is conceivable that the two sides may find some delay desirable. Intrinsically Portuguese Timor is of little importance to either side.

If Sukarno can be shown that military action will adversely affect the environment within which consideration is given to expanded US economic aid, he may find it useful to seek involvement of the UN as means of keeping the issue simmering and building up international awareness and support.

It is also possible that Portugal would find UN involvement of an appropriate kind desirable if it can be convinced that otherwise it has little chance of holding the territory for very long. The Portuguese might possibly take the Timor problem less seriously if they were not concerned about repercussions of a defeat there upon the situation in their African territories. Thus the prospect of delay may have some attraction.

The

SECRET

SECRET

-2-

The paper proposes a UN strategy. It will require some fairly blunt talking to both sides to make such a strategy work. Such talk will obviously be peculiarly difficult in the case of Portugal because of the indefinite prolongation of the Azores base negotiations.

The paper was prepared after consultation with a number of people in FE, EUR, IO and INR. It has not, however, been cleared with those bureaus. For the present we are making no distribution of the paper outside of the Far East Bureau. We would leave it to your judgment as to whether and when such further distribution should be made.

We of course stand ready to be of assistance in any further work on this subject.

Attachment:

Indonesian-Portuguese
 Timor Paper.

cc - FE - Mr. Rice
 Mr. Bell
 Mr. Cuthell

SECRET

DECLASSIFIED

Authority NCD 989748

By ONARA Date 7/15/02

2/4/63

SECRET

~~14-88~~
cy 1B PUM

INDONESIA AND PORTUGUESE TIMOR

There is no need here to repeat the basic facts of the situation which have been well developed elsewhere.* Facts or estimates relevant to particular aspects of the problem will be introduced as appropriate into the discussion which follows.

10261

I. The Problem of the Relevance of Principles

Our policy toward colonial areas has always had in it a strong element of principle joined to important elements of immediate self-interest. The principles that we have applied have included self-determination, self-government and independence and peaceful change. These principles are embodied in the UN Charter except for independence which is, however, now contained in the UN resolutions. (The U.S. abstained in the vote on the UN "Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples" adopted by the General Assembly on December 14, 1960, which made complete independence a right of dependent peoples. We voted for a resolution reiterating and reaffirming that declaration on November 27, 1961.)

As we near the end of the colonial period we are having to deal with an increasing number of problems to which one or more of these principles have little relevance - partly because the remaining colonial powers have made little or no effort to prepare the colonial peoples for self-determination and independence, partly because they have not always been prepared to

relinquish

*In addition to Governor Harriman's memorandum of January 12, and its attachments (including the INR paper), the following are the most useful sources of information on the Timor situation: (a) Background Paper by the UN Secretariat on Timor (Doc. A/AC.108/L.13 of 3 December 1962; and (b) CIA Geographic Support Project paper on Timor (CIA/RR GP 62-388:L of December 1962). On general Portuguese colonial policy see James Duffy, Portugal's African Territories: Present Realities Carnegie Endowment for International Peace (Occasional Paper No. 1); 1962.

SECRET

DECLASSIFIED

Authority NND 989748

By SPNARA Date 7/15/02

SECRET

-2-

relinquish power peacefully and partly because the territories often do not provide an economic base for viable independence.

In Timor we face the colonial problem in its most difficult form. To press the Portuguese for measures to prepare for self-determination may be a useful tactic at some stage, but both we and the Portuguese would have to recognize that self-determination for Portuguese Timor is meaningless for the indefinite future.

It is a territory which is almost totally undeveloped politically and economically. For example, according to one report two native Timorese have graduated from universities during the 450-year period of Portuguese rule. A modest post-war effort to increase vocational education soon ran aground because there is almost no economic activity other than agriculture in which trained individuals can be employed. In the last elections to the Portuguese national assembly the total vote in a population of 478,000 was 1,892. There is little or no sense of national or territorial identity; the Portuguese have pursued a policy designed to isolate the population from the outside world. Portuguese Timor could hardly exist as an independent entity. Realistically, it has only one possible future - as a part of Indonesia.*

Nor is it possible to hold out hope that change can be effected peacefully in Portuguese Timor. While some more realistic Portuguese seem to recognize that they cannot and will not hold Timor indefinitely, there is no apparent inclination to develop the territory politically and economically or to

seek

*In a speech on June 30, 1961, Salazar pointed out that Portuguese Timor could not live an independent life set, as it was, within the islands of the Indonesian Republic. He went on to say that "without embarking on disagreeable comparisons", Portugal could not be held less worthy, able or ready (than others) to govern and exert a civilizing influence over this and other overseas territories of Portugal.

SECRET

DECLASSIFIED

Authority ND 989748By SPNARA Date 7/17/02SECRET

-3-

seek a non-violent way out. Since none of the visible alternatives to Salazar is likely to favor a basically different colonial policy, no hope can be held out that even a change in the Portuguese regime will create a situation more favorable to change in Timor. (It is, of course, possible that the conditions under which Salazar leaves will be such as to compel a change.)

In these circumstances we may very well, as a tactic, wish to insist to the Indonesians that they recognize their obligation to work for change in Portuguese colonial policy by peaceful means, but we ought also to recognize that Portuguese policy makes such a plea an insistence that the Indonesians accept the status quo indefinitely. "Peaceful change" offers little hope of progress.

The Indonesians have no legal basis for a claim to the territory. They have implicitly admitted as much. They do have a right to press, under the UN Charter, for economic, social and political progress. In March 1961 the U.S. abandoned its support of the Portuguese fiction that by making its territories provinces of Portugal it escaped responsibility for promoting such progress.

The failure of the Portuguese to recognize their responsibility and the inability of the UN to force such recognition is as much a denial of Charter principles and a failure of the UN system as an Indonesian use of force against Timor which the UN fails to prevent or to stop. The one failure does not justify the other, but both failures reflect the imperfections of a system that is less than world government. We must deplore military action by Indonesia just as we should publicly deplore Portuguese colonial failures. But we ought not to view such Indonesian action as the second act in a drama which began with Goa and which will end with the death of the UN.

II. U.S. Interests.

Certain U.S. interests in the Timor situation are obvious. We attach great importance to the Azores bases. We also wish to

avoid

SECRET

DECLASSIFIED

Authority NAV 989748By DNARA Date 7/17/02SECRET

-4-

avoid appearing to support Portuguese colonial policy. We have already pledged to the Portuguese in an aide memoire in connection with the Azores base negotiations, that we will include in a speech by a high ranking U.S. official a statement that we will oppose "interventionist or expansionist aspirations or predatory attacks" against the overseas territories of any nation by any other nation. We have indicated that we will, in fact, oppose diplomatically, politically and in the United Nations attempts to take over Portuguese territories.

This pledge means that, in the event of actual attack, we are likely to be forced into a highly visible stance of supporting Portugal against Indonesia. This circumstance, plus existing and latent emotions with respect to Indonesia and Sukarno in the U.S. and within the British Government may very well mean that an Indonesian attack would so circumscribe our freedom of action as to make larger scale aid to the Indonesian economy virtually impossible (assuming that we have decided on other grounds that such aid would be desirable). A Timor takeover could thus deprive us of the most important lever we have in influencing the future orientation of Indonesia. (It is, of course, conceivable that expanded aid will be ruled out earlier by an overt Indonesian move against the Borneo territories.)

It is necessary to say something about the theories now abroad with respect to Indonesian expansionism. I have commented critically elsewhere on an extreme hypothesis of this kind.* This present paper is based upon the estimate that, while some Indonesian leaders (including Sukarno) may have vague, grandiose expansionist ideas somewhere in the backs of their minds, their actual actions will represent responses to immediate opportunities. The need, therefore, is not for some kind of grand confrontation between ourselves and the Indonesians, but for more limited efforts to contain specific Indonesian moves. An Indonesian action against Timor should not be taken as a forecast of general Indonesian expansionism unless it takes place against a background of new evidence which would clearly support such a view. In this connection our own interests in the area are obviously much more seriously engaged by Indonesian actions in Borneo than by an Indonesian effort to take over Timor.

*My memorandum to Mr. Rostow on "Guy Pauker's Paper on 'The Strategic Implications of Soviet Military Aid to Indonesia'" dated Jan 21, 1963.

DECLASSIFIED

Authority NOV 989748

By W. NARA Date 7/15/02

SECRET

-5-

III. Possible Action in the Period Prior to Indonesian Military Move

General.

If there were easy solutions to the problem of Portuguese Timor they would have been thought of long since. All of the suggestions below are subject to objections, many of them serious. However, in a situation where some action seems required and none appears satisfactory we must obviously look more carefully at possibilities that would otherwise be rejected out of hand.

Most of the suggestions below would offer little hope of averting an eventual clash between Indonesia and Portugal; most offer only prospect of delay. If there is a basis for hope for either delay or a peaceful resolution, it must be found in the fact that Timor is of little intrinsic importance to either side.

Our position would be somewhat less difficult and the Indonesian position would also be somewhat stronger if, prior to any military action, Indonesia could make a case that it had availed itself of, and exhausted, the possible peaceful means of securing Portuguese action to further progress toward self-rule under UN charter provisions.

The following alternative courses of action are suggested. These are not mutually exclusive and some possible combinations are indicated.

Possible Actions

1. In a frank talk with the Indonesians about Timor we might make the following points. We are aware of the fact that they are undertaking certain preparatory measures directed against Portuguese Timor. We do not defend Portuguese colonial policy; in fact, we have been critical of it both publicly and privately to the Portuguese for the past two years. We agree that, in the long run, it is hard to see how Portuguese Timor can exist as an independent entity.

However, we cannot condone any effort to take over territory by force. Such action would be a violation of the UN Charter obligations that Indonesia has undertaken. We would have to oppose Indonesia diplomatically and in the UN in such a circumstance. We feel that Indonesia has not exhausted the means available to it within the United Nations to seek a change in Portuguese policy toward Timor in the direction of its political development. The UN resolutions on Portuguese territories have been broad enough to cover Timor, but we all know that they were directed against the situation in the African territories.

We might

SECRET

DECLASSIFIED

Authority NAD 989748By ONARA Date 7/17/02SECRET

-6-

We might suggest that there seems to be no reason why Indonesia should feel any sense of urgency about the situation in Timor; there are no great historical emotional factors operating as was the case for West New Guinea. Portuguese Timor would certainly not be an economic asset and could be a significant economic liability.

Finally, we might suggest that, small and unimportant as the Indonesians might view a military action against Timor, it could have rather large and uncontrollable effects upon the atmosphere within which expanded U.S. aid to Indonesia is considered.

The objective of such an approach would be to make clear to the Indonesian Government that we would oppose in the UN their use of force against Timor and to suggest that, whatever our desires, the effect on prospects for increased aid could be serious. We are already committed to make clear publicly our general position on the use of force against colonial territories. The proposed approach would apply that position to Timor. It seems important that we should at the same time suggest an alternative to use of force, even if in general terms. Under this proposal we would leave it up to the Indonesians to design their own UN strategy. (Under the proposal immediately following we would take the initiative to design and to suggest such a strategy.) The approach proposed here would give the Indonesians all of the principal considerations which, from our point of view, should be weighed by them. It might lead to Indonesian action in the UN which would delay military action.

It must, of course, be recognized that in crucial respects the Indonesian incentive to seek a political solution is less than in the case of West New Guinea. Not only are the prospects for such a solution much poorer, but the military conquest of Portuguese Timor would be much easier. On the other side of equation there is the fact that the Indonesian basis for a claim is only psychological since Portuguese Timor, unlike West New Guinea, was not part of the Dutch East Indies to which Indonesia is the successor state. It may be that Indonesia can be induced to play the game on a political basis for a time in order to strengthen international political support for later subversive and/or military action.

It may also be argued that any demarche to the Indonesians now will only stir up an issue on which they might otherwise be willing to defer action, particularly in view of their present involvement in the Brunei situation. While it appears that the Indonesians have not yet decided upon a timetable of action,

intelligence

SECRET

DECLASSIFIED

Authority NAD 989748By Q/NARA Date 7/17/02SECRET

-7-

intelligence reports and Indonesian actions during the last year indicate that preparations are in an active state. It seems likely that we can have more hope of influencing the Indonesian timetable if we move now than if we wait until preparations are far advanced. Such prospects as may exist for some kind of Portuguese action will also be better now than after the Portuguese are under threat of Indonesian military action.

2. Within the UN, through a third party or otherwise, we might seek appointment of an individual who would make a survey of the situation in Portuguese Timor and prepare a report with recommendations. We might, for example, wait until the next General Assembly and revive the rapporteur idea, but with specific provision for including Timor as well as the Portuguese African territories. Perhaps Portugal could be convinced to extend its agreement to the rapporteur concept to include Timor. If the Indonesians agree to a UN effort, they might also find the rapporteur approach of value. The extension of the concept to Timor might, in fact, provide a means of mustering additional UN support for the overall concept.

We may conclude, however, that we cannot wait until the next UNGA. It is my own view that we ought not to wait that long. In that case, we might attempt to obtain UN action through the Committee of Twenty Four. Since an initiative in that committee could be attractive to the Indonesians but repugnant to the Portuguese, the matter would have to be handled carefully. Possibly the request to the Secretary General for the appointment of an impartial fact-finder could be initiated within the committee with the understanding that the individual selected would work directly under the SYG and would report back to him. Alternatively, an initiative might be undertaken directly with the Secretary General (say by the Australians) without reference to the Committee of Twenty Four.

The Afro-Asians may insist upon terms of reference for the rapporteur or fact-finder that would make the concept unacceptable to the Portuguese. Indonesian agreement to simple, but broad terms of reference might be possible. With such Indonesian agreement Afro-Asian concurrence would probably be forthcoming. Perhaps it would be easier to work out such agreements if the matter were handled apart from regular General Assembly consideration of Portuguese territories and of the general rapporteur proposal.

Possibly, Portuguese agreement could be obtained by arguing that the appointment of such an individual would be a useful precedent which would help obtain approval of the rapporteur

concept

SECRET

SECRET

-8-

concept at the next UNGA. The Portuguese were, in the end, quite eager for the rapporteur proposal to succeed at the last UNGA. Portuguese agreement would be essential. Indonesian agreement would be highly desirable. However, if Indonesian action against Timor immediately threatened we might seek such UN action without Indonesian concurrence as a deterrent to an Indonesian move.

This approach might be combined with the demarche suggested under paragraph 1 above. We would inevitably be involved in the effort to obtain Portuguese agreement, but we might leave primary responsibility for maneuvering in the UN to a third party - perhaps to the Australians.

3. A demarche to the Portuguese has, of course, less prospect of success than an effort with the Indonesians. It is possible to make the Indonesians aware of the larger interests that they will place in jeopardy by a military move and to hope that this will have some effect, but there is little hope of making a real change in Portugal's short-sighted colonial policies. Partly the difference derives from the fact that we are more dependent upon Portuguese good will than they upon ours whereas with the Indonesians the situation is reversed. It may, therefore, be somewhat tempting to bear down only on Indonesia. But both our position with Indonesia and our position in dealing with Portuguese pressures in the event of an Indonesian attack should be stronger if we face the problem frankly with the Portuguese before such an attack or threat of attack. What kind of an approach would be useful?

We should at some point advise the Portuguese of our view that the Indonesians will sooner or later, overtly or covertly, move against Portuguese Timor. We should make clear that we are not prepared to come to the military defense of Portuguese Timor. We should state explicitly what we have already implied in our aide memoire - that our support will be limited to diplomatic, political and UN support.

We might point out that, in the case of Goa we all waited until it was too late. This time we were attempting to anticipate a problem and to explore with the Portuguese their views on it. We might ask the Portuguese whether they had given any thought to alternatives to their present policy of linking their policy toward Timor with their policy toward their African territories.

Apart from the general inflexibility of Portuguese colonial policy, the problem of Timor is complicated by its relationship to the intrinsically much more important problem of the African

territories

SECRET

DECLASSIFIED

Authority NOV 989748By MINARA Date 7/15/02SECRET

-9-

territories. Any change in Timor will be seen providing a precedent for Angola, Mozambique and Portuguese Guinea. Contrariwise - although this is obviously far from certain - some kind of reasonably stable solution to the problem of the African territories might increase flexibility with respect to Timor.

It will be argued that we cannot make such a frank approach so long as the Azores base problem is kept hanging over our heads. But to wait until the Azores issue is resolved may be to wait indefinitely. Timing will be difficult, but a frank talk before there is direct evidence of an overt Indonesian move would probably avoid longer-run difficulties by avoiding misunderstanding and seeking Portuguese action before they are under the gun and totally unable to move.

4. Either in connection with an approach along the lines of 3 above or otherwise (perhaps through the Australians) the Portuguese might be asked whether, in view of the apparent inevitability of the loss of Timor, they had given any thought to turning that loss to some advantage by selling or trading their half of Timor to Indonesia. Perhaps the Indonesians could be prevailed upon to pay for the facilities (e.g., airports) developed by the Portuguese. Perhaps they would be willing to compensate Portugal for the loss of its coffee exports by providing Portugal with an equivalent amount of Indonesian rubber or other product over some period of years. Possibly other forms of compensation could be devised.

Sale could be somewhat more acceptable to the Portuguese and perhaps more consistent with our own general policy principles with respect to colonialism if it were accompanied by Indonesian commitments to undertake measures for the educational, social and economic progress of the people of the territory. If we advance such a solution we might seek such commitments.

Admittedly this is a somewhat improbable kind of solution. Portuguese attitudes would have to advance into eighteenth or the nineteenth century. The Indonesians would have to be dragged back to the nineteenth century. Parcels of national or colonial territory are not generally bought and sold in this day. Yet such a solution would have one attractive feature to the Portuguese if they could be brought to recognize the impossibility of holding Timor. A solution along this line would avoid the difficulty of setting a precedent for their African territories. It is clearly inapplicable to those territories. But the Portuguese are likely to view it as a sale of their patrimony.

Provided

SECRET

DECLASSIFIED

Authority ND 989748By ONARA Date 7/17/02SECRET

-10-

Provided the cost were kept low and spread over some period of time, such a solution might appeal to the Indonesians if they view Timor as a minor colonial nuisance in their back yard and not as an issue which they want to use primarily for its domestic or international political value. Unfortunately they are likely to see some political value in the issue.

If we are to provide substantial economic aid to Indonesia we would, in effect, be picking up part of the cost of such a solution. But again provided that the cost were spread over some period of time or was small in total, this would be a small price to pay to avoid a major international embarrassment.

5. A tactic offering even less prospect of success would be an effort to get some kind of change in basic Portuguese policy toward its responsibilities in Timor. But the value of such an effort would lie less in the hope that it offers prospects either for delay or for movement in the direction of a solution than that it might be useful in our future dealings with the Indonesians and the Portuguese to have made a record of effort directed toward peaceful change.

Possible suggestions would include outright surrender of control or greatly accelerated educational and economic development programs designed to prepare the people for self-determination. Since the validity of applying self-determination in any meaningful sense is, as suggested earlier, highly doubtful, we would have some trouble making much of a case. The Portuguese, for example, might argue that greatly increased expenditure on a territory that was so vulnerable to Indonesian takeover would only increase the attractiveness of the prize at an economic cost which Portugal can ill-afford. The possibility of a transitional trusteeship arrangement under the UN or some third country would, presumably, be almost as unacceptable to Portugal as a direct hand over to Indonesia; the more so because of the example of West New Guinea.

The Choice, Timing and the U.S. Role

It is suggested that we begin with talks with the Indonesians and Portuguese along the lines of paragraphs 1 and 3 above. We might undertake the talks with the Indonesians, the Australians, with the Portuguese. We would not commit ourselves to any particular kind of UN strategy with the Indonesians.

The timing of such talks clearly must be related to any actions we take with respect to the North Borneo problem and should, in general, be subordinated to such action - which is

more

SECRET

DECLASSIFIED

Authority NSD 989748By SPINARA Date 7/15/02SECRET

-11-

more important and seemingly more urgent. However, the talks should not, other things equal, wait until we have clearer indications of an Indonesian intent to move. At that stage the Indonesians will be more difficult to influence and even minimal action by the Salazar regime is likely to become impossible. In all probability this means that we shall have to begin talks with the Portuguese well before there is a new agreement on the Azores bases.

In the light of these talks we could make a new assessment of the urgency of action. If we conclude that an immediate initiative in the UN along the lines of paragraph 2 would be desirable, we might seek to have the Australians arrange it. If we appear to have more time, action might be deferred until the next UNGA. In the latter case we might leave the UN initiative in Indonesian hands or we might take the initiative ourselves by preparing the ground for a revival of our rapporteur proposal broadened to cover Timor. In order to maintain some control probably the latter course would be preferable.

If such a line of action succeeds we shall ultimately be faced by a report which is likely to be quite critical of Portugal. It is impossible to suggest now how we should deal with such a hypothetical report. We shall have to determine our position on the basis of reassessment of the prospects for further delaying action or further efforts to bring about modification in Portuguese policy.

If, as is quite likely, these maneuvers do not succeed in initiating a process of UN involvement, we will have to reiterate our cautions to Indonesia and perhaps make a for-the-record statement to Portugal on the need for reform as suggested in para. 4. If there is any value in the sale idea it might be attempted just before this final stage if it had not been tried in the initial Australian talks with the Portuguese.

We ought to postpone the public statement we have promised the Portuguese on the general subject of forceful takeovers of colonial territories at least until after the first round of talks. If these talks promise some success we might argue with the Portuguese that indefinite deferral of such a statement would facilitate the effort to employ UN channels. At the same time we could make clear that we have privately advised the Indonesians of our views and would make the public statement if necessary to help deter Indonesian action later. (The Borneo situation could, of course, quite independently, force us into taking such a general stance.)

IV.

SECRET

DECLASSIFIED

Authority NND 989748By DNARA Date 7/15/02SECRET

- 12 -

IV. Possible Actions in the Period of Imminent or Actual Indonesian Attack

Probable Indonesian Actions.

It seems likely that for some period of time the Indonesians will confine themselves to subversive and guerrilla type activities. Either as a result of frustration generated by the inability of the Portuguese to contain such activities among a backward, malnourished and apathetic population, or because of an advance Indonesian plan, Indonesia may, however, mount a sudden military invasion on the basis of trumped-up border incidents or in support of a Timorese government operating on or near Indonesian territory.

Probably an Indonesian military move would be against the whole of Portuguese Timor. However, possible Indonesian political assets in Ocussi (the Portuguese enclave within Indonesian Timor) might, combined with the even greater ease of such an action, lead to an initial Indonesian move against the enclave alone. The Indonesians might establish a liberation government in Ocussi which would then be given more formal Indonesian Government support.

In either case the Portuguese would probably seek U.S. support for UN action. In the case of a takeover of Ocussi alone, however, it is just possible that the Portuguese would play UN involvement in a very low key without intent to seek UN action. From the point of view of ultimate U.S. interests in its relations with both Indonesia and Portugal a short, quick action would create fewer problems than a long drawn-out one. Subversion would create fewer problems than an attack. Actions suggested below relate only to an attack.

Possible Actions.

1. When an attack seems imminent we would have recourse to the usual instruments of diplomacy. We might, for example, seek talks between the two sides with a third party (e.g., the Secretary General) as mediator or reference of the dispute to the Security Council as a threat to the peace. If we had not done so previously we might, as suggested earlier, seek appointment of a UN fact-finder as a deterrent.

2. In

SECRET

DECLASSIFIED

Authority ND 989748
By ANARA Date 7/15/02SECRET

-13-

2. In the event of attack, for reasons of principle and because of our commitment to the Portuguese we would have to take action against Indonesia in the UN. That action could appropriately follow the Goa model of support for a resolution calling for an immediate cessation of hostilities, withdrawal of Indonesian forces, and discussion between the parties to work out their differences. We ought to avoid, however, deliberately dramatizing the affair by making it appear as a threat to the very existence of the UN as we did in the case of Goa. As prior discussion has suggested, it is wrong to view it as that kind of situation. Nothing is accomplished by such action and much damage may be done. Much of the damage may be within the U.S. itself where such a posture will further undercut the prospects for aid which is essential to maintenance of long-run U.S. influence in Indonesia.

3. It was sometimes suggested in connection with West New Guinea that U.S. military forces (or an international force) be interposed to prevent military action by the Indonesians. In the case of Timor such action could be militarily effective, if at all, only if taken well in advance of an attack. Even then it is questionable whether it could be effective since Indonesian forces already in Timor are estimated to outnumber Portuguese forces (not including native Timorese forces) and these Indonesian forces are likely to be built up further before an attack. There is, moreover, some question about the loyalty of the Portuguese forces. Politically, of course, such military action by the U.S. would be disastrous to our influence in Indonesia and, to a lesser extent in the rest of the Afro-Asian world. Our aide-memoire to the Portuguese clearly, if implicitly, indicates that we will not provide military support. It is suggested above that this point be made somewhat more explicit.

4. In the event of an "uprising" in Ocussi and the establishment of a liberation government which then appealed to Indonesia for overt assistance we would be placed in an exceedingly difficult position. Perhaps the best tactic would be the dispatch of a representative of the UN who could serve as fact-finder and "presence". The initial stated objective should be to make recommendations for dealing with the immediate situation but it would be desirable to make his terms of reference broad enough (and to encourage) a general

examination

SECRET

DECLASSIFIED

Authority NAD 989748By SPINARA Date 7/15/02SECRET

- 14 -

examination of the Portuguese Timor problem. Would some kind of general UN responsibility for the development of Timor under these circumstances be acceptable to the Portuguese? Could Indonesia view a UN presence as a useful transitional arrangement? It is difficult at this remove to foresee the pattern of a possible solution for this kind of contingency within a contingency.

S/P:RHJohnson
February 4, 1963.

SECRET

MEMORANDUM

1346-X

NATIONAL SECURITY COUNCIL

TOP SECRET/SENSITIVE/EYES ONLYACTION

March 4, 1975

MEMORANDUM FOR:

SECRETARY KISSINGER

FROM:

W. R. SMYER

SUBJECT:

Policy Regarding Possible Indonesian
Military Action against Portuguese
Timor

We have received some unsettling reports that Indonesia may choose to incorporate Portuguese Timor by force, which could impact on our relations with Indonesia.

There are many uncertainties regarding developments. Our best information at present is as follows:

-- The Portuguese Government wants to leave Timor, and has developed plans to transfer sovereignty over a long period of time. Those plans, according to some sources, include collaboration with Indonesia in such a way that Indonesia would have good prospects of assuming sovereignty as Portugal completes its withdrawal. Unfortunately, however, there are also occasional reports from Lisbon that the Portuguese regime intends to pull out more quickly and will, in the process, turn Timor over to an independent regime that would not want to accept Indonesian sovereignty.

-- The Indonesian Government fears that a hasty Portuguese pullout will leave a weakened Timor subject to the Left Wing instincts of a few leaders of the independence movement, leaders whom the Indonesians fear to be influenced by Peking. This fear is increased by the fact that the Chinese community, while numbering only about 6,000 out of 600,000, dominates the economy.

-- President Suharto has developed programs to increase Indonesian influence in Timor through low-key political operations. These programs have not been very successful. Because of that, there has been mounting pressure in Indonesia for direct military action. We have some Indonesian reports indicating that preparations for such action are proceeding, and there is one report that

TOP SECRET/SENSITIVE/EYES ONLY - XGDS

DECLASSIFIED

AUTHORITY State Dept. Review, JPL, 8/2/00BY HR NLF, DATE 6/7/01

~~TOP SECRET/SENSITIVE/EYES ONLY~~

2

Suharto has ordered incorporation of Portuguese Timor into Indonesia by no later than August, 1975, by force if necessary. Portuguese officials have told us they will not resist any Indonesian use of force.

-- However, Indonesia has publicly denied that it would use force to seize Timor, though it has left itself some room for such justification as self-defense or humanitarian grounds (e. g., potential chaos).

-- Australian attitudes are ambivalent. Prime Minister Whitlam told Suharto privately last year that he believed a merger with Indonesia is the only possible course for Timor. But there is strong public opposition to any possible Indonesian use of force. A recent article by a prominent Australian journalist, apparently inspired by some Australian Government sources, warned that Indonesia's use of force in Timor could create major problems in Indonesian-Australian relations.

-- Against this background, President Suharto is planning a trip around the world in June and July of this year. It would seem to make little sense for him to direct a military takeover of Timor before he embarks on such a trip since he would be confronted with at least some demonstrations almost everywhere. He is also aware of our probable Congressional reaction.

The State Department has been uncertain about the best policy to follow. Ambassador Newsom has recommended a general policy of silence. He has argued that we have considerable interests in Indonesia and none in Timor. If we try to dissuade Indonesia from what Suharto may regard as a necessary use of force, major difficulties in our relations could result. With some encouragement from us, Bill Gleysteen at State is convening a meeting next week to review what might happen and what we can do.

The dilemma is simple: If we try to stop the Indonesians, we risk hurting our relationships no matter what the Indonesians do. If we do not try to stop them, we are in good shape if they do nothing, but we may be in worse shape if they go ahead and there is a major Congressional reaction. Congress may demand that we cut off aid to Indonesia as we did to Turkey, though there is obviously less domestic interest in the fate of Timor than in the fate of Cyprus.

In the meantime, State has been trying to encourage the Australians and the Portuguese to say something to Indonesia. In particular, it has encouraged the Australians to tell Indonesia that Portugal's

~~TOP SECRET/SENSITIVE/EYES ONLY~~ - XGDS

TOP SECRET/SENSITIVE/EYES ONLY

3

latest plans envisage a long turnover of power coordinated with Indonesia. State hopes this will take the heat off.

State has also instructed our press spokesmen to reply to any questions on Portuguese Timor by saying that "any change in Portuguese Timor's status should be carried out peacefully and in accordance with the wishes of the people." It has also instructed Newsom to take a somewhat similar private line if the question arises in his discussions with Indonesian officials.

We have some interest in this because the Indonesian Defense Attaché, General Nichlany, asked me several months ago about our attitude toward Portuguese Timor (and by implication, our reaction to a possible Indonesian takeover). I did not say anything at the time and I have not said anything to him since.

Given Newsom's recommendation, I still believe I should say nothing to Nichlany now, though I would express some reservations about a military route if I were asked again. However, if you wish me to, I could easily see him and use our earlier conversation to express our reservations about Indonesian military action.

Of course, if I say nothing to him now, I would undertake to get State to apprise you of its own policy studies to see what steps, if any, we should take.

RECOMMENDATION:

That I say nothing to Nichlany now, unless he again asks me about our attitude regarding Indonesian military action. If he does ask me, I would express the hope that any change in Portuguese Timor should be carried out peacefully.

Approve Disapprove

TOP SECRET/SENSITIVE/EYES ONLY - XGDS

MEMORANDUM

THE WHITE HOUSE

SECRET/NODIS/XGDS

WASHINGTON

DECLASSIFIED
E.O. 12958 Sec. 3.6

MEMORANDUM OF CONVERSATION

MR 01-34, #6; at, ltr 6/20/01

By dal NARA, Date 7/2/01

PARTICIPANTS:

President Ford
President Suharto, President of Indonesia
Dr. Henry A. Kissinger, Secretary of State
and Assistant to the President for NSA
Lt. General Brent Scowcroft, Deputy Assistant
to the President for NSA
Mr. Widodo (Indonesian Interpreter)

DATE & TIME:

July 5, 1975 - Saturday
12:40 p.m. - 2:00 p.m.
(1:44 Secretary Kissinger joined)

PLACE:

Laurel Cabin, Camp David, Maryland

President: Let me reiterate how pleased we are to have you visit. Secretary Kissinger told me you were here in 1970 when President Nixon was in office. We are just as concerned about our good relations with Indonesia as we were earlier.

Let me say now that we are as firmly committed and interested in Southeast Asia. The events in Indochina have in no way diminished our interest or commitment in the area.

We are committed to detente with the Soviet Union, but it has to be a mutual relationship. We will not let them have a bigger piece of the benefits. We will continue it as long as it is mutually beneficial. We recognize that the Soviet Union keeps assisting and strengthening its friends, just as we do. But they cannot take advantage of us.

In my trip to Brussels, I told my NATO allies that we were committed to them completely, and I want you and the countries in your area to feel the same.

SECRET/NODIS/XGDS

CLASSIFIED BY Henry A. Kissinger
EXEMPT FROM GENERAL DECLASSIFICATION
SCHEDULE OF EXECUTIVE ORDER 11652
EXEMPTION CATEGORY 5 (b)(3)
AUTOMATICALLY DECLASSIFIED ON Imp.to Det.

We want to continue our assistance programs. As you know, that depends on the Congress, which has been cutting our program in recent years. This Congress is interested, but it is my intention to increase aid. We are able to make available some military equipment items to help you in your situation - four naval vessels, which may not be in tip-top condition, some tanks, aircraft such as C-47, and four C-123 transports.

Suharto: May I first convey my appreciation and gratitude, Mr. President, for your invitation to visit the United States. And on behalf of the Government and people of Indonesia, may I convey our heartfelt congratulations for the 4th of July. I would take this valuable opportunity and discuss the problems affecting not only Indonesia but all of Southeast Asia in light of recent changes which have swept the peninsula. I had already obtained valuable information from Mr. Habib and from you in respect to furthering American responsibility to its allies in the Southeast Asia region. After obtaining that information and valuable assessment, we have no fear that the United States will abandon its responsibility toward peace in the Southeast Asia region. Considering the bitter and sad experience of the American people in Vietnam, the U.S. has given such great help and to have it turn out so it is necessary to assess why it happened to come out so very badly after such American sacrifice.

If you would allow me, I will elaborate on Indonesia's problems in our struggles for independence against Communism; it will help us understand. It is not the military strength of the Communists but their fanaticism and ideology which is the principal element of their strength. To consider this, each country in the area needs an ideology of its own with which to counter the Communists. But a national ideology is not enough by itself. The well-being of the people must be improved so that it strengthens and supports the national ideology. From the experience of Laos and Vietnam in the past, they seem to have forgotten this national ideology to get the support of the people. Despite their superiority of arms in fighting the Communists, the human factor was not there. They lacked this national ideology to rally the people to fight Communism.

It is in this spirit that Indonesia has been unifying and nationalizing the people to prepare to fight the threats which eventually will be made against our independence. So we are busily engaged in encouraging and consolidating in Southeast Asia this national ideology and cooperating with others in the areas of culture, economics, and so on. This is of course to prepare for any eventuality of an Indochina eventually dominated by the Communists.

What will happen after Vietnam? There are two possibilities: Whether they will apply Communism just within their borders in order to improve the

conditions of their peoples. If so, we are okay. Ho Chi Minh has always wanted to unify all of Vietnam. We don't know yet what is going on and whether they will unify or whether there will be two separate Vietnams.

President: How long do you think it will take for them to decide this?

Suharto: I have been trying to find out from the Communists and Tito, and the judgment is that the consolidation will take five years, but by then, they will be unified.

President: How about the relations between Vietnam, Cambodia and Laos?

Suharto: Let me explain. As far as Cambodia, they recognize the GRUNK and Sihanouk -- although he is still in exile. I asked Tito why he didn't support Sihanouk's return and he said it would take some time. Tito's reply was that due to prevailing conditions in Phnom Penh, it is not safe for Sihanouk to return. There are still some dangerous elements. But my personal opinion is that they don't want him back yet. My information is that it will take Cambodia about five years to consolidate, so it will be similar to Vietnam. Considering that the time for consolidation is so long -- five years -- they might want two Vietnams and one Cambodia, all three joining a non-aligned world. So they may want to stay separate but with their policies aligned.

Even if it takes some time to consolidate, events will certainly encourage similar elements in Thailand, Malaysia, the Philippines and elsewhere. Of course, this Communist ideological solidarity will take the form of encouraging these elements to step up their activities among labor, farmers and youth. When they have built up the Communist movements, the Vietnamese will be able to supply the military equipment necessary for them to undertake military activities.

President: Are all the Communists working together?

Suharto: The Soviet Union and the Chinese don't work together. They are competing to expand their own individual influence in the region.

The second possibility is they may not stay within their borders but seek to Communize the region and the world. If so, we have to find out whether they will support the Soviet Union and China. Right now, I think Vietnam won't take sides, because then it would become a target between the two. Instead it will work for independent national Communist movements. But in any case, these events will have brief impact on the neighboring countries. The question

is how to counter it. Knowing well the Communist tactics -- infiltration, fanaticism, etc., it is essential for each country to have a strong national ideology -- to strengthen itself in the political, economic and military areas.

We are fortunate we already have this national ideology -- Pantchestita(?). The question is, is it strong enough? Here it is important that we strengthen our economic development so we can support our Pantchestita(?). Therefore if we fail in economic developments, it will create a lack of confidence of our national ideology and create doubts in the people and leave them susceptible to other ideologies.

President: You have done very well in controlling inflation. We have had problems in that regard, but we are now making progress. I understand if you don't make economic progress there will be the growth of a Communist ideology in Indonesia.

Suharto: The principal factor is creating a national stability principally in the economic and monetary fields. The role of the US in her responsibility toward this area -- the U.S. won't abandon her role, but the American assistance role should be reviewed, both in relation to Indonesia and all of Southeast Asia. Particularly in assisting and supporting those countries in establishing national resilience. That would help in creating a regional resilience and help keep out Communism. But we are running against time because the Communists are working very hard in these countries to convert them to Communism.

The best way of fighting subversion is intelligence and territorial operations, so we can detect Communist activity when it first arises. In carrying these out when the people are participating, we rely heavily on communications. Therefore, communication between areas is very important to knowing when problems emerge, so we can deal with them immediately. If the danger becomes greater and the insurgency becomes greater, we will require mobile units to send to these areas to squelch subversion. To supply and maintain this mobility we will need both sea and air transport so we can put down insurgency before it becomes too big to stop. Especially in the navy field, we need to improve the conditions of the navy -- not big ships but to be able to transport men and materials to be able to carry out these operations. Particularly, ships which can fight any attempts to interfere with these operations to cope with insurgency. Indonesia has many islands so we will need many of these ships with great mobility.

Especially at this moment, intelligence and territorial operations are very important. We are in a better condition to do this than other Southeast nations. With American assistance, we have built a national resilience and we are working hard at building it further.

President: How big a Navy do you have and how big do you need?

Suharto: We have many capable navy men prepared to man the Soviet ships we have -- that were gathered to liberate West Iran. These ships are now mothballed and useless, however.

If you will agree with those principles to strengthen the national resilience -- especially in the military field, we can set up a joint committee to decide what is needed in the Navy, Army and Air Force. We don't need new equipment, just to make them serviceable.

President: I think we should set up a joint commission to decide what is needed and what we can do to supply those needs. I will talk to Secretary Kissinger.

Suharto: But the most important need is not in the military field but in the economic area. This is where we must build the nation. Indonesia can be an example to other countries of the importance of strengthening their national resilience.

President: Our Ex-Im Bank has been working with your people. I would expect we would continue to work with you on providing more credits and grants. It is important that we help with everything we can make available in order to contribute to the essential development you have described.

Suharto: In view of our efforts to accelerate developments, we have four sources: The IGGI (Inter-Governmental Group for Indonesia), international organizations like the World Bank, the Ex-Im Bank, and private banks. These four go from soft to hard terms for loans. We are already obtaining joint Ex-Im commercial loans, and terms are still lower through commercial banks. We hope to continue these loans.

President: In Fortune I saw a ten-page story urging private investment. Is the investment picture encouraging?

Suharto: The figure has now reached \$5 billion. What remains is for industry which requires having capital input. Examples of these huge projects are liquefied natural gas (\$800 million), nickel (\$900 million), copper, and others. These will require the assistance of other countries to get the credits.

With regard to our efforts to strengthen our national resilience, I want to mention the archipelago principle. This principle has been followed by the Indonesian people for years. The purpose is to force ourselves in as a unified nation without any territorial ambition. From various countries we have gotten favorable response, but I see some hesitancy in the U.S. about this principle. Indonesia doesn't want to create difficulties with other countries establishing this principle in its territory.

President: We were encouraged at the progress of the Law of the Sea Conference and we hope for further progress. We do understand your problem. We do have reservations, and we would be happy to meet with your people to work it out. We must have maneuverability if we are to carry out our responsibility in the world. I assure you we will work with your people to try to work out a mutual understanding.

Suharto: Talks have been conducted bilaterally between us already. The third point I want to raise is Portuguese decolonization. Starting with our basic principle, the new Constitution of 1945, Indonesia will not commit aggression against other countries. So Indonesia will not use force against the territory of other countries. With respect to Timor, we support carrying out decolonization through the process of self-determination. In ascertaining the views of the Timor people, there are three possibilities: independence, staying with Portugal, or to join Indonesia. With such a small territory and no resources, an independent country would hardly be viable. With Portugal it would be a big burden with Portugal so far away. If they want to integrate into Indonesia as an independent nation, that is not possible because Indonesia is one unitary state. So the only way is to integrate into Indonesia.

President: Have the Portuguese set a date yet for allowing the Timor people to make their choice?

Suharto: There is no set date yet, but it is agreed in principle that the wishes of the people will be sought. The problem is that those who want independence are those who are Communist-influenced. Those wanting Indonesian integration are being subjected to heavy pressure by those who are almost Communists. The Communist elements practically sabotaged the recent meeting in Macao. I want to assert that Indonesia doesn't want to insert itself into Timor self-determination, but the problem is how to manage the self-determination process with a majority wanting unity with Indonesia. These are some of the problems I wanted to raise on this auspicious meeting with you.

President: I greatly appreciate the chance to learn your views, especially on the events in Vietnam as they consolidate -- and the thought it would take five years to consolidate.

I would like to mention OPEC.

[Secretary Kissinger enters.]

We appreciate your not joining the embargo in '73-74. We are concerned about OPEC raising prices in the fall meeting. We are concerned about the effect on the economic recovery of the United States, the world, and the Third World. I know you feel badly about the Trade Bill's penalties against OPEC members. We are trying to get Congress to change that to make the penalties selective, not comprehensive.

Suharto: We share with the other OPEC states the view that we should not confront the consumers in this energy crisis. We are also aware that some producers have taken a tough stand. We are a small producer, but the others still listen to us. The September meeting I don't think will focus on a price increase but how to keep the purchasing power of the producers from falling. Therefore Indonesia, with the others, is studying the problem seriously so that oil revenue will benefit the people despite the inflation and recessions which have beset the world.

President: We have been through difficult times and we are now coming out of it. The oil price increase would have an injurious effect on our recovery and thus our ability to help the world's economic recovery.

In the past you have sent a special emissary to contact Secretary Kissinger on occasion. I would like that arrangement to continue under me if you agree.

Suharto: I fully share the importance of sending an emissary to contact Secretary Kissinger. I haven't done it so much recently because of the problems that both our countries have been facing recently. I would also agree to resuming these contacts so we can maintain a similarity of views on problems, like with Japan and Australia.

President: Lunch is ready.



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

5755 STATE DEPT. DECLASSIFICATION REVIEW

☐ Retain Class'n ☐ Change to _____
☒ Declassify in part and excise as shown
 EO 12958, 25X() () () _____
☒ Declassify ☐ After _____
☐ With concurrence _____ (not)(obtained)

IPS by JOSEPH P. LEAHY Date AUG. 3 2000
 U.S. FOREIGN SERVICE (RET.) 011115

PAGE 01 JAKARTA 10244 01 OF 02 210622

21
ACTION SS-25

INFO OCT-01 ISO-00 SSO-00 NSCE-00 /026

O R 210535Z AUG 75
 FM AMEMBASSY JAKARTA
 TO SECSTATE WASHDC IMMEDIATE 9851
 INFO AMEMBASSY LISBON
 USMISSION USUN

~~SECRET~~ SECTION 1 OF 2 JAKARTA 10244

EXDIS

E.O. 11652: GDS
 TAGS: PFOR, PO, PT, ID, AS
 SUBJECT: INDONESIA & PORTUGUESE TIMOR

REF: STATE 194779

1. SUMMARY. AMBASSADOR WAS CALLED BY GENERAL YOGA OF BAKIN AUGUST 20 FOR REVIEW OF PORTUGUESE TIMOR SITUATION. DENYING ANY BAKIN INVOLVEMENT IN CURRENT SITUATION YOGA STRESSED THAT IN INDONESIAN VIEW RESPONSIBILITY REMAINED WITH PORTUGUESE GOVERNMENT. INDONESIAN POSITION REMAINED THAT IT WOULD UNDERTAKE NO PROVOCATIONS OR MILITARY OPERATIONS UNLESS SHE FEELS ENDANGERED AND IF SO INDONESIA WILL PRODUCE PROOF. YOGA RAISED POSSIBILITY UDT MAY ASK FOR OUTSIDE INTERVENTION AND PORTUGUESE MIGHT ASK INDONESIA TO INTERVENE. AMBASSADOR OUTLINED US POSITION CAUTIONING REGARDING US ATTITUDE IN EVENT OF INDONESIAN MILITARY ACTION BUT STATING US WOULD NOT OBJECT TO PEACEFUL INCORPORATION. END SUMMARY.

2. BAKIN CHIEF, LT. GENERAL YOGA SUGOMO, INVITED AMBASSADOR TO BAKIN HEADQUARTERS AFTERNOON AUGUST 20 FOR REVIEW OF PORTUGUESE TIMOR SITUATION. YOGA TERMED DISCUSSION OPPORTUNITY TO COMPARE NOTES AND TO DISCUSS HOW BEST TO PROCEED. REFERRING TO CONTACTS WITH OTHER DIPLOMATIC COLLEAGUES ON THE SAME TOPIC EARLIER HE APOLOGIZED FOR DELAYING REVIEW WITH

~~SECRET~~

NR 611201

NOT TO BE REPRODUCED WITHOUT THE AUTHORIZATION OF THE EXECUTIVE SECRETARY



EXDIS EXDIS EXDIS EXDIS EXDIS



Department of State TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 02 JAKART 10244 01 OF 02 210622Z

THE AMBASSADOR.

3. SOMEWHAT JOCULARLY YOGA REMARKED THAT BAKIN AND CIA HAD BEEN ACCUSED OF ENGINEERING RECENT EVENTS IN PORTUGUESE TIMOR. HE WISHED AMBASSADOR TO KNOW THAT HE HAD NOTHING WHATSOEVER TO DO WITH RECENT EVENTS AND HE WAS SHOCKED TO HEAR OF THEM WHEN THEY OCCURRED. THERE WAS CLEAR UNDERSTANDING BETWEEN PORTUGUESE AND INDONESIAN GOVERNMENTS (HE LATER AMENDED THIS TO THE FORMER PORTUGUESE GOVERNMENT) THAT DECOLONIZATION IN PORTUGUESE TIMOR SHOULD BE CARRIED OUT IN MANNER REFLECTING WILL OF PEOPLE AND WITHOUT DISTURBING POLITICAL STABILITY OF AREA. GOI HAD INSISTED AND GOP HAD AGREED THAT THE PORTUGUESE HAD MORAL OBLIGATION TO PREPARE PEOPLE OF PORTUGUESE TIMOR FOR END OF PORTUGUESE SOVEREIGNTY THERE. GOI HAD FURTHER AGREED TO BE OF ASSISTANCE, IF ASKED, TO HELP IMPLEMENT WILL OF THE PEOPLE. THERE HAD BEEN GREAT OPTIMISM ON PART OF GOI THAT WITH OR WITHOUT THE ASSISTANCE OF GOI A PEACEFUL REFERENDUM COULD BE HELD. HOWEVER, UDT, SUPPORTED BY "CERTAIN GROUPS," HAD RESORTED TO SHOW OF FORCE INVITING COUNTER-ACTION WHICH COULD OPEN DOORS TO TROUBLE IN ENTIRE REGION.

4. GENERAL YOGA OUTLINED THREE POSSIBLE SCENARIOS. FIRST, IF UDT PROVES SUCCESSFUL IN FIRST PHASE OF ITS SHOW OF FORCE, THEN FRETILIN MUST REACT AND APODETI WOULD INEVITABLY BE DRAWN INTO CONFLICT. THIS COULD CREATE CHAOTIC SITUATION OFFERING WIDE RANGING OPPORTUNITIES FOR OUTSIDE POWERS TO HAVE DIRECT OR INDIRECT INFLUENCE ON OUTCOME. THESE OUTSIDE POWERS CERTAINLY WILL NOT BE U.S. OR BRITAIN, BUT COULD VERY WELL BE SOVIETS OR CHINESE. THIS CONFORMS TO BAKIN'S ANALYSIS OF SOVIET STRATEGY. SECONDLY, IF UDT HAS UNDERTAKEN THIS ACTION IN CONCERT WITH GROUPS IN POWER IN PORTUGAL--AND ORIGINAL STRATEGY OF THE UDT WAS TO REMAIN WITHIN THE PROTECTION OF THE PORTUGUESE GOVERNMENT--THEN FUTURE POSTURE OF INDEPENDENT PORTUGUESE TIMOR LINKED TO POLITICAL GROUPS IN PORTUGAL CAN NOT POSSIBLY BE NEUTRAL. THIRD, IF UDT AND APODETI HAD UNITED TO FIGHT AGAINST FRETILIN THAT WOULD HAVE BEEN ENCOURAGING TO GOI. BUT OPPOSITE HAS HAPPENED, AND UDT IS TRYING TO COMBINE WITH FRETILIN MINUS ITS LEFTIST LEADERSHIP AND SPODETI MEMBERS ARE FLEEING TO INDONESIAN TIMOR.



NOT TO BE REPRODUCED WITHOUT ~~SECRET~~ AUTHORIZATION OF THE EXECUTIVE SECRETARY



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 03 JAKART 10244 01 OF 02 210622Z

5. RESPONDING TO A QUESTION ABOUT PRESENT COMPOSITION OF UDT LEADERSHIP, YOGA SAID WHOLE LEADERSHIP OF UDT WAS INVOLVED IN PRESENT SITUATION, BUT THEY ARE NOT ALONE AND HAVE ARMS. LOCAL TROOPS HAVE BEEN SOURCE OF SOME ARMS, BUT UNARMED UDT MEMBERS COULD NOT HAVE OVERRUN POLICE HEADQUARTERS WITHOUT PERMISSION OF PORTUGUESE OFFICIALS.

6. IN ATTEMPTING TO COMPARE SITUATION IN PORTUGUESE TIMOR WITH THAT IN PORTUGAL, GENERAL YOGA LIKENED UDT TO SOCIALISTS AND FRETELIN TO COMMUNISTS, BUT ASSERTED THAT SOCIALISTS WERE (IN LISBON) PRO-MOSCOW WHEREAS COMMUNISTS WERE PRO-PEKING AND ADDED THAT BAKIN HAD "PROOF" THAT UDT WAS INFLUENCED BY SOCIALIST GROUP. IN ANY EVENT, YOGA SAID GOI WAS CURRENTLY UNABLE TO CLARIFY SITUATION IN PORTUGAL, TO DETERMINE WHAT PRESENT PORTUGUESE GOVERNMENT SEES AS ITS OBLIGATIONS AND RESPONSIBILITIES IN PORTUGUESE TIMOR OR HOW PORTUGUESE INTEND TO FULFILL THEIR RESPONSIBILITIES. YOGA SAID THAT FRANKLY GOI DID NOT KNOW WHO WAS IN POWER IN PORTUGAL AND SIMPLY CANNOT GET ANY ANSWERS OUT OF LISBON OR FROM ANY OF OTHER PORTUGUESE DIPLOMATIC REPRESENTATIONS IN MACAO, HONG KONG, NEW YORK, OR ELSEWHERE.

7. THE AMBASSADOR STATED THAT WHILE OUR INFORMATION ON PORTUGUESE SITUATION ALSO SKETCHY, OUR UNDERSTANDING IS THAT PORTUGUESE SOCIALISTS TEND TO MAINTAIN IDEOLOGICAL TIES WITH OTHER EUROPEAN SOCIALISTS RATHER THAN WITH MOSCOW, AND THAT RECENT ELECTION VICTORY AND CURRENT TRENDS ARE GENERALLY REGARDED AS NON-COMMUNIST, AS REFLECTED IN DIFFICULTY OF COMMUNISTS, PARTICULARLY IN NORTH; DISMISSAL OF COMMUNIST OFFICIALS, CIRCULATION OF ANTI-COMMUNIST MANIFESTO, AND PRAVDA AND MOSCOW RADIO STATEMENT BLAMING WESTERN POWERS FOR CURRENT SITUATION. GENERAL YOGA MERELY REPEATED THAT HIS UNDERSTANDING WAS THAT SOCIALISTS WERE PRO-MOSCOW AND COMMUNISTS WERE PRO-CHINESE.





TELEGRAM

PAGE 01 JAKART 10244 02 OF 02 210635Z

INFO OCT-01 ISO=00 SSD=00 NSCE=00 /026 W

011229

~~SECRET~~ SECTION 2 OF 2 JAKARTA 10244

EXDIS

8. AGAIN IN RESPONSE TO QUESTION, YOGA ASSERTED FLATLY THAT UDT CONTROLS DILI, BUT ADDED THERE WAS APODETI AND FRETILIN RESISTANCE IN INTERIOR. HE CONFIRMED THAT PORTUGUESE MAJORS MOTA AND JONATAS HAD LEFT PORTUGUESE TIMOR AND WERE HURRYING BACK TO LISBON TO GIVE THEIR OWN VERSION OF EVENTS SO AS TO COUNTERVAIL OTHER REPORTING REACHING LISBON FROM PORTUGUESE TIMOR. YOGA ALSO REVEALED THAT PRESIDENTIAL AIDE MAJOR SOARES HAD NOT REACHED DILI AND WAS ON HIS WAY BACK TO LISBON. YOGA EXPLAINED THAT SOARES HAD ENTERED INDONESIA WITHOUT A VISA, THAT GOI HAD NO FOREWARNING OR EXPLANATION OF HIS PRESENCE. PORTUGUESE GOVERNMENT HAD FAILED TO SUPPORT HIS STATEMENT THAT HE WAS AN EMISSARY OF PORTUGUESE PRESIDENT, AND THAT WHILE GOI WAS ATTEMPTING TO CLARIFY THIS SOARES TRIED TO "SNEAK OUT" TO DENPASAR. SOARES CLAIMED TO HAVE LETTER FROM PORTUGUESE PRESIDENT BUT BAKIN HAD DETERMINED LETTER WAS NOT SIGNED BY PRESIDENT. SOARES WAS BELIEVED TO BE A MEMBER OF PORTUGUESE SOCIALIST GROUP.

9. YOGA ASKED FOR STATEMENT OF US POSITION ON PORTUGUESE TIMOR SITUATION. THE AMBASSADOR REPLIED THAT HE WAS IN A POSITION TO MAKE AN AUTHORITATIVE STATEMENT BY VIRTUE OF INSTRUCTIONS RECENTLY RECEIVED. FIRST, US GOVERNMENT IS NOT ANXIOUS TO BE INVOLVED IN PORTUGUESE TIMOR IN ANY WAY. APART FROM NORMAL HUMANITARIAN CONCERN FOR WELFARE OF POPULATION AND RIGHT OF SELF DETERMINATION, MAIN AMERICAN INTEREST IS IN IMPACT OF ANY CHANGE IN PORTUGUESE TIMOR ON US RELATIONS WITH

~~SECRET~~

NOT TO BE REPRODUCED WITHOUT THE AUTHORIZATION OF THE EXECUTIVE SECRETARY

SECRETARY



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 02 JAKART 10244 02 OF 02 210635Z

INDONESIA. SECONDELY, US GOVERNMENT HAS NO OBJECTION TO MERGER OF PORTUGUESE TIMOR WITH INDONESIA ASSUMING THIS IS DESIRED BY POPULACE. THIRDLY WE BELIEVE ISSUE SHOULD BE DETERMINED BY INHABITANTS AND TIMOR'S NEIGHBORS. THUS, PEACEFUL MERGER WOULD CAUSE NO PROBLEMS IN UNITED STATES. PROBLEMS WOULD ARISE IF THERE WAS A FORCEABLE SEIZURE. THIS COULD RAISE DIFFIVULTIES OF KIND BEING ENCOUNTERED WITH TURKEY ON QUESTION OF MILITARY ASSISTANCE, PARTICULARLY IF US MILITARY EQUIPMENT HAD BEEN USED. THIS STATEMENT WAS NOT INTENDED TO PRESSURE OUTCOME OF SITUATUON ONE WAY OR ANOTHER, BUT GOI SHOULD BE AWARE IF US EQUIPMENT WERE USED IN FORCEABLE SEIZURE OF PORTUGUESE TIMOR THIS COULD CALL INTO EFFECT SECTIONS OF FOREIGN ASSISTANCE ACT AND COULD PLACE MILITARY ASSISTANCE PROGRAM IN JEOPARDY. THUS, BEST SOLUTION WOULD BE PEACEFUL INCORPORATION OF PORTUGUESE TIMOR INTO INDONESIA.

10. AMBASSADOR INQUIRED WHETHER YOGA FELT PORTUGUESE COULD REASSERT CONTROL OR WHETHER NEGOTIATIONS MIGHT PROVE POSSIBLE WITH LEADERSHIP GROUP IN PORTUGUESE TIMOR.

11. GENERAL YOGA SAID HE WANTED TO BE PERFECTLY CLEAR ON THREE POINTS: FIRST, GOI WOULD NOT PROVOKE PRESENT SITUATION AND WILL NEVER LAUNCH PROVOCATIONS OR MILITARY OPERATIONS AGAINST HER PEACEFUL NEIGHBORS. SECONDLY, INDONESIA IS NOT ABANDONING HER CONSTITUTIONAL PRINCIPLES AND HAS NO TERRITORIAL AMBITIONS. THIRDLY, IF INDONESIA HAS TO ACT SHE WILL ONLY DO SO IF SHE FEELS ENDANGERED AND PROVOKED, AND IF SO, INDONESIA WILL PRODUCE PROOF OF IT. INDONESIA PLACES TOO HIGH A VALUE OF HER FOREIGN RELATIONS TO RISK AGGRESSION, AND THIS IS ONE OF THE REASONS GOI HAS ASKED THE PORTUGUESE GOVERNMENT TO CARRY OUT ITS RESPONSIBILITIES.

12. YOGA CONTINUED THAT THERE ARE SIGNS THAT THE UDT HAS ASKED PORTUGUESE GOVERNMENT TO PUT AN END TO PRESENT CONFRONTATION OF FORCES, BUT IF UDT DISCOVERS THAT GOP IS NOT WILLING TO INTERVENE UDT MAY THEN INVITE INTERVENTION BY FORCES IN NEIGHBORING REGION. IF THIS APPEAL IS NOT ANSWERED UDT MAY THEN ASK FOR INTERVENTION OF ANYONE WHO CAN RESTORE ORDER. THERE IS EVEN POSSIBILITY THAT PORTUGAL WILL SAY THAT SHE IS TOO FAR AWAY AND ASK INDONESIANS TO

~~SECRET~~

NOT TO BE REPRODUCED WITHOUT THE AUTHORIZATION OF THE EXECUTIVE SECRETAR

EXDIS EXDIS EXDIS EXDIS EXDIS



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 03 JAKART 10244 02 OF 02 210635Z

RESTORE ORDER. INDONESIA MUST KNOW OPINIONS OF US GOVERNMENT, AS FOUR OR FIVE YEARS FROM NOW PORTUGUESE TIMOR MAY BE PRO-SOVIET OR PRO-CHINESE AND THEN PROBLEMS WILL NOT BE INDONESIA'S ALONE.

13. THE AMBASSADOR SAID THAT HE WISHED TO CLARIFY HIS STATEMENTS ABOUT THE USE OF AMERICAN MILITARY EQUIPMENT. THE GOI SHOULD UNDERSTAND THAT DETERMINATION OF WHAT AMERICAN POSITION MAY BE DOES NOT REST ENTIRELY IN HANDS OF THE EXECUTIVE BRANCH OF THE US GOVERNMENT. EXECUTIVE BRANCH MAY UNDERSTAND THE SITUATION, BUT ITS HANDS MAY BE TIED. THUS, IT IS NOT POSSIBLE TO SAY EXACTLY WHAT THE US REACTION WOULD BE. GENERAL YOGA RESPONDED, "WE KNOW."

14. AMBASSADOR INQUIRED ABOUT AUSTRALIAN POSITION. YOGA SAID IT WAS NOT TOO FAR FROM US POSITION, AND THAT AUSTRALIANS HAD BEEN TOLD THAT INDONESIA STICKS TO HER PROMISES, IS NOT AN AGGRESSOR, BUT IF ENDANGERED WILL HAVE TO ACT, BUT WILL OFFER CLEAR PROOF OF DANGER.

15. AMBASSADOR INQUIRED IF THE GOI PERCEIVED THAT THE OPTION OF MERGER WITH INDONESIA HAD BECOME MORE POPULAR IN PORTUGUESE TIMOR. YOGA REPLIED THAT HE DID NOT BELIEVE SO AND THAT ONLY APODETI SUPPORTED IT. YOGA WENT ON TO ASSERT PORTUGUESE TIMOR AS AN INDEPENDENT STATE SIMPLY DID NOT MAKE SENSE, EVEN THOUGH HE REALIZED THAT THERE ARE INDEPENDENT NATIONS OF 100,000 PERSONS OR LESS, BUT AN INDEPENDENT TIMOR WOULD HAVE TO LOOK FOR HELP SOMEPLACE AND COULD PROBABLY READILY GET AID FROM SOVIETS AND THEREBY ALLOW THEM TO ESTABLISH A FOOTHOLD THERE.

16. AMBASSADOR ASKED IF GOI ASSESSES THAT SOVIETS VALUE THEIR RELATIONSHIP WITH INDONESIA MORE THAN AN ADVENTURE IN PORTUGUESE TIMOR. YOGA DEPRECATED THIS, CALLING ATTENTION TO SOVIET ACTIONS IN OTHER PARTS OF ASIA AND AFRICA. AMBASSADOR INQUIRED IF GOI HAD CONSIDERED FINANCIAL AND MATERIAL ASSISTANCE TO PORTUGUESE TIMOR LEADERSHIP AS A FACTOR IN SITUATION. YOGA REPLIED THAT THE GOI HAD BEEN DOING SO, SUPPLYING WHEAT AND SUGAR, SOME WITH THE KNOWLEDGE AND SOME WITHOUT KNOWLEDGE OF PORTUGUESE GOVERNMENT, BUT INDICATED THIS MUST STOP.

~~SECRET~~

NOT TO BE REPRODUCED WITHOUT THE AUTHORIZATION OF THE EXECUTIVE SECRETARY



EXDIS EXDIS EXDIS EXDIS EXDIS



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 04 JAKART 10244 02 OF 02 210635Z

17. AMBASSADOR SAID THAT HE HOPED THAT US POSITION WAS CLEAR AND YOGA RESPONDED THAT IT WAS PERFECTLY CLEAR. NEWSOM

~~SECRET~~

NOT TO BE REPRODUCED WITHOUT THE AUTHORIZATION OF THE EXECUTIVE SECRETARY



EXDIS
EXDIS
EXDIS
EXDIS
EXDIS

DEPARTMENT OF STATE
BRIEFING PAPERINDONESIA AND PORTUGUESE TIMOR

Portuguese Timor is a small (population 600,000) hitherto neglected Portuguese colony occupying half the island of Timor. The other half is Indonesian territory. The inhabitants of the two halves are ethnically indistinguishable, although centuries under separate rule have created social and cultural differences. Indonesia does not claim the colony, and the Suharto government has been content to leave it indefinitely in Portuguese hands. The GOI does, however, look with concern at the idea of an independent Portuguese Timor, fearing that its backwardness and lack of economic viability would open it to pervasive outside -- especially Chinese -- influence which could spread into Indonesia.

Background

A small scale civil war broke out between rival political parties in Portuguese Timor last August. Unable to restore order, the Portuguese evacuated their remaining citizens and moved their administration to a small off-shore island. Fretilin, a vaguely leftist party favoring early independence, quickly gained ascendancy when it won the support (and the weapons) of the 2,000-odd Timorese soldiers from the disbanded Portuguese garrison. The Indonesians, however, have trained and equipped units from the two main rival parties and sent them back into Portuguese Timor with a stiffening of disguised Indonesian special forces troops. The latter have been pressing Fretilin back toward Dili, the capital. Latest reports indicate that hostilities have decreased while the pro-Indonesian forces consolidate their position.

Meanwhile, the Indonesian Foreign Minister, meeting recently in Rome with his Portuguese counterpart, obtained the latter's agreement to a statement reasserting Portugal's responsibility for the territory and calling for a conference between the Timorese parties and the Portuguese to end the fighting and resume the "orderly" process of decolonization disrupted last August. The statement favors Indonesia, in that it refutes Fretilin's claim to control of the territory and has Fretilin outnumbered in a conference by the two rival parties now under de facto Indonesian control.

CONFIDENTIAL

GDS

CONFIDENTIAL

- 2 -

Current Situation

Preoccupied with the crisis at home and with their focus on colonial problems limited to agonizing over Angola, Portugal's chief interest is to get out gracefully, leaving behind a semblance of order on which legal factions can agree. The Portuguese have called a conference of the three main Timorese parties, suggesting Darwin as the site. None of the three parties have rejected the proposal, but there is disagreement and bickering over the location.

Meanwhile, the Indonesian UN Mission has circulated a policy statement emphasizing Portugal's continuing responsibility for "orderly decolonization" of Timor, calling for an act of self-determination by the "entire people", pledging to abide by the outcome, and welcoming them to "become independent through integration with Indonesia" if they wish. In a passage aimed at Fretilin, the statement declared that "Indonesia cannot accept a solution imposed by any party through armed force".

Prognosis

A Portuguese sponsored conference of the three main Timorese parties (assuming it is eventually held) could result in a cease-fire call and perhaps a token return of the Portuguese administration to Dili, although an actual restoration of Portuguese authority seems most unlikely. Although the Indonesians would probably give a cease-fire their public blessing, we expect that they will keep up their clandestine pressure on Fretilin until the party is defeated or breaks up. The GOI has displayed patience and some subtlety in its efforts to date, however, and will try to reach its objective with minimum outside impact.

U.S. Interest

We have taken the position that the U.S. should eschew involvement in the Timor situation and leave its resolution to the Indonesians, Portuguese, Australians and Timorese themselves. There are no present calls for our involvement, with the parties concerned in direct touch with each other and none seeking our help.

A particular concern for us has been the possibility of an overt Indonesian military move into the territory, inevitably using US-supplied weapons in the process. We have brought the matter quietly to the attention of the Indonesian leaders, however, and this has been a major factor in restraining Jakarta to date.

CONFIDENTIAL

DECLASSIFIED
Authority 1WD979508
By WMD
NARA Date 10/2/01

INDONESIA AND PORTUGUESE TIMOR

Drafted by: EA/IMS:ECIngraham:lgr
11-21-75 ext 21236

Clearances: EA - Mr. Miller
EUR/WE - Mr. Fourier

ACTION COPY

Ldy WH



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~ NOD267

PAGE 01 JAKARTA 14946 01 OF 03 0611412

2a
ACTION NOOS-00

COPY 1 OF 15 COPIES

INFO OCT-01 ISO-00 /001 W

051972

P 061020Z DEC 75
FM AMEMBASSY JAKARTA
TO SECSTATE WASHDC PRIORITY 1579

SECRET SECTION 1 OF 3 JAKARTA 14946

NODIS

DECLASSIFIED
E.O. 12958 Sec. 3.8

DEPARTMENT PASS NSC FOR SCOWCROFT

EO 11652: GDS
TAGS: OYIF(FORD GERALD R PRESIDENT)
SUBJ: FORD-SUHARTO MEETING

MR 01-32, #2; Dr. LER 6/21/01
By dee NARA, Date 6/26/01

1. FOLLOWING IS MEMCON OF MEETING BETWEEN PRESIDENT FORD AND PRESIDENT SUHARTO IN JAKARTA DECEMBER 6. ALSO PRESENT WERE SECRETARY OF STATE KISSINGER, FOREIGN MINISTER MALIK, MINISTER OF STATE SUDHARMO, AMEMBASSADOR NEWSOM, AND AN INTERPRETER.

2. SUHARTO-I WISH TO EXPRESS MY THANKS AND VERY GREAT APPRECIATION FOR YOUR WILLINGNESS, MR PRESIDENT, TO ACCEPT MY INVITATION TO VISIT INDONESIA. ALTHOUGH THE VISIT IS VERY SHORT, I BELIEVE IT WILL BE MOST USEFUL. THE PROMOTION OF PERSONAL CONTACTS BETWEEN US IS IMPORTANT AND SIGNIFICANT FOR BOTH OF OUR COUNTRIES.

3. FORD-MY DELEGATION IS EXTREMELY GRATEFUL, MR PRESIDENT, FOR THE SPLENDID ARRANGEMENTS FOR THE VISIT. I REGRET THAT THE TIME IS SHORT BUT AFTER ELECTIONS, I HOPE TO COME BACK AGAIN FOR A LONGER PERIOD. THE OPPORTUNITY FOR SUCH FACE TO FACE MEETINGS IS ALSO HIGHLY IMPORTANT FOR ME. THE CONFIDENCE ESTABLISHED THROUGH SUCH MEETINGS IS IMPORTANT TO THE DEVELOPMENT OF OUR POLICIES. I CONSIDERED THE MEETING AT CAMP DAVID TO BE MOST FRUITFUL AND I AM CERTAIN THAT THIS CURRENT VISIT

~~SECRET~~

Declassified
Photocopy from Gerald R. Ford Library



Department of State TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 02 JAKART 14946 01 OF 03 061141Z

WILL EVEN FURTHER ENHANCE OUR RELATIONSHIP. THE UNITED STATES INTENDS TO CONTINUE A STRONG INTEREST IN AND INFLUENCE IN THE PACIFIC, SOUTHEAST ASIA AND ASIA. AS A WHOLE, WE HOPE TO EXPAND THIS INFLUENCE DESPITE THE SEVERE SETBACK OF VIETNAM. OUR COUNTRY-TO-COUNTRY RELATIONSHIPS ARE VERY IMPORTANT TO THE DEVELOPMENT OF THESE POLICIES.

4. AS YOU KNOW, I HAVE JUST RETURNED FROM CHINA WHERE WE HAD DISCUSSIONS OF THE INTERNATIONAL SCENE AND AN IN-DEPTH REVIEW OF OUR BILATERAL RELATIONS. WE MADE IT CLEAR THAT WE ARE OPPOSED TO THE EXPANSION OF ANY NATION OR COMBINATION OF COUNTRIES. WE HAVE NO TERRITORIAL AMBITIONS. WE VALUE OUR RELATIONSHIP WITH INDONESIA AND RESPECT YOUR REGIONAL AND NON-ALIGNED RELATIONSHIPS.

5. SUHARTO-WHAT ARE YOUR IMPRESSIONS OF CHINA'S ATTITUDE TOWARD SOUTHEAST ASIA AFTER VIETNAM?

6. FORD-THEY WILL VIGOROUSLY EXPANSIONISM BY OTHERS INTO ASIA. IN THIS THEY THINK PARTICULARLY OF THE USSR. THEY DON'T APPEAR TO HAVE AMBITIONS OF THEIR OWN.

7. KISSINGER-WE BELIEVE THAT CHINA DOES NOT HAVE EXPANSIONIST AIMS NOW. WE CANNOT PREDICT WHAT THE SITUATION WILL BE IN FIVE YEARS. RIGHT NOW THEIR FIRST CONCERN IS THE SOVIET UNION AND THEIR SECOND VIETNAM.

8. FORD-I HAD THE IMPRESSION OF A RESTRAINED CHINESE FOREIGN POLICY LARGELY DIRECTED AT MEETING THE CHALLENGE OF RUSSIA AND VIETNAM.

9. SUHARTO-AT CAMP DAVID WE DISCUSSED THE QUESTION OF UNIFICATION OF VIETNAM. THAT SEEMS NOW TO BE MOVING AHEAD. LAOS AND CAMBODIA SEEM ALREADY UNDER VIETNAMESE INFLUENCE. DOES THE UNITED STATES BELIEVE THE THREE WILL BE INCORPORATED INTO ONE COUNTRY?

10. FORD-THE UNIFICATION OF VIETNAM HAS COME MORE QUICKLY THAN WE ANTICIPATED. THERE IS, HOWEVER, RESISTANCE IN CAMBODIA TO THE INFLUENCE OF HANOI. WE ARE WILLING

~~SECRET~~

NOT TO BE REPRODUCED WITHOUT THE AUTHORIZATION OF THE EXECUTIVE SECRETARY



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 03 JAKART 14946 01 OF 03 061141Z

TO MOVE SLOWLY IN OUR RELATIONS WITH CAMBODIA, HOPING PERHAPS TO SLOW DOWN THE NORTH VIETNAMESE INFLUENCE ALTHOUGH WE FIND THE CAMBODIAN GOVERNMENT VERY DIFFICULT. THE SITUATION IN LAOS IS DISTURBING AND APPEARS TO DEMONSTRATE AN ACCELERATED INTEREST ON THE PART OF NORTH VIETNAM.

11. KISSINGER-IT IS INTERESTING THAT IN LAOS SOUVANNAYONG IS NOW IN A SUBORDINATE POSITION. THE CHINESE WANT TO USE CAMBODIA TO BALANCE OFF VIETNAM AND ARE KEEPING TROOPS IN CONNECTION WITH ROAD BUILDING IN THE NORTH. WE DON'T LIKE CAMBODIA, FOR THE GOVERNMENT IN MANY WAYS IS WORSE THAN VIETNAM, BUT WE WOULD LIKE IT TO BE INDEPENDENT. WE DON'T DISCOURAGE THAILAND OR CHINA FROM DRAWING CLOSER TO CAMBODIA.

12. SUHARTO-THE FACT REMAINS THAT SIHANOUK, DESPITE SUPPORT FROM CHINA, HAS NO AUTHORITY AND THE KHMER ROUGE LEADERSHIP IS CLOSER TO HANOI. THEY ARE GUIDED BY THE WILL OF HO CHI MINH.

13. KISSINGER-LE DUC THO USED TO TELL ME THAT THEIR AMBITION WAS ALL OF INDOCHINA AFTER WHICH THEY WOULD PROCEED TO TAKE OVER SOUTHEAST ASIA.

14. SUHARTO-IN RECENT POWER POLITICS THE THREE INDOCHINESE COUNTRIES ARE TRYING TO SEPARATE THEMSELVES FROM THE BIG POWERS AND BECOME MEMBERS OF THE NON-ALIGNED MOVEMENT. CAMBODIA AND LAOS ARE MEMBERS ALTHOUGH HANOI IS NOT YET A MEMBER. THIS CAN CAUSE NEW PROBLEMS FOR THE NON-ALIGNED MOVEMENT. SEVERAL COMMUNIST COUNTRIES NOW WANT TO BE NON-ALIGNED. YUGOSLAVIA, CUBA AND ROMANIA ARE EXAMPLES. NOW AMONG THE NON-ALIGNED COUNTRIES THERE ARE NO CONSISTENT POLICIES AND NO SOLID BLOC.

15. ONE OF INDONESIA'S MAIN CONCERNS IS THE DANGER FROM INDOCHINA WHETHER THERE IS ONE STATE OR THREE. THIS DANGER APPLIES TO ALL OF THE NON-COMMUNIST COUNTRIES IN THE AREA.

16. FORD-FROM PAST HISTORY IT IS CLEAR THAT INDOCHINA

~~SECRET~~



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 04 JAKARTA 14946 01 OF 03 061141Z

WOULD BE A DISTURBING ELEMENT IN ANY GROUP. DO THE NON-COMMUNIST COUNTRIES HAVE A VETO OVER NEW MEMBERS OF THE NON-ALIGNED GROUP?

17. SUHARTO: NO. IT IS DIFFICULT TO EXCLUDE ANYONE BECAUSE OF THE LARGE NUMBER OF AFRICAN COUNTRIES WHO ARE SO EASILY INFLUENCED. THIS IS WHAT BROUGHT ABOUT THE ADMISSION OF NORTH KOREA. PARTLY BECAUSE OF THIS SITUATION WE ARE NOW CONCENTRATING ON CONSOLIDATING OURSELVES IN SOUTH-EAST ASIA. WE ARE TRYING TO FIND IDENTICAL VIEWS ON FACING THE COUNTRIES IN INDOCHINA AND ON WAYS AND MEANS TO IMPROVE SECURITY. AT THE BEGINNING WE HAD DIFFERENCES

~~SECRET~~

NOT TO BE REPRODUCED WITHOUT THE AUTHORIZATION OF THE EXECUTIVE SECRETARY



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

NOD271

PAGE 01 JAKARTA 14946 02 OF 03 061211Z

20

ACTION NODS-00

INFO OCT-01 ISO-00 /001 W

052500

P 061000Z DEC 75

FM AMEMBASSY JAKARTA

TO SECSTATE WASHDC PRIORITY 1580

S E C R E T SECTION 2 OF 3 JAKARTA 14946

NODIS

OF OPINION, THAILAND AND MALAYSIA, WITH A COMMON BORDER WITH INDOCHINA, SAW NO IMMEDIATE THREAT AND WANTED TO ESTABLISH RELATIONS WITH HANOI. INDONESIA ADVISED THEM THAT EVEN THOUGH THERE WAS NO PHYSICAL THREAT THIS DID NOT MEAN THERE WAS AN ABSENCE OF DANGER. THE LOCAL INSURGENCIES REPRESENT A GREATER DANGER THAN WOULD AN OVERT PHYSICAL THREAT. THE ASEAN LEADERS HAVE NOW CONCLUDED THAT THE INSURGENT ELEMENTS HAVE STEPPED UP THEIR ACTIVITIES. THE ASEAN LEADERS WILL SEEK TO CONSOLIDATE THEIR ACTION IN THE FORTHCOMING ASEAN SUMMIT. THE AGENDA WILL INCLUDE ECONOMICS AND POLITICS AS WELL AS SECURITY.

18. ON THE ECONOMIC SIDE THE OBJECTIVE WILL BE TO STRENGTHEN NATIONAL RESILIENCE. IT IS IMPORTANT TO COOPERATE CLOSELY TOGETHER SO THAT NO COUNTRY IS A WEAK LINK. IN THIS CONNECTION THE ASEAN COUNTRIES WISHED TO TAKE A COMMON STAND ON TRADE RELATIONS AND AVOID COMPETITION AMONG THEMSELVES. A RELATIONSHIP NOW EXISTS WITH THE EEC AND CONSULTATIONS ARE CONDUCTED THROUGH A SPECIAL COMMITTEE CALLED SCAN. INDONESIA WOULD LIKE TO SEE THE ESTABLISHMENT OF CONSULTATIONS ON ECONOMIC MATTERS BY ASEAN WITH OTHER COUNTRIES AND PARTICULARLY THE UNITED STATES. NOW THIS WOULD BE DONE IS NOW BEING DISCUSSED. INDONESIA IS THE LEADER OF THE GROUP TALKING WITH THE EEC AND THE PHILIPPINES WILL BE THE LEADER OF THE GROUP IN DISCUSSIONS WITH THE UNITED STATES. (THIS POINT WAS SUBSEQUENTLY CLARIFIED WITH GENERAL SUDHARMO.)

~~SECRET~~



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 02 JAKARTA 14946 02 OF 03 061211Z

00M FORD-WE WOULD WELCOME SUCH DISCUSSIONS AND WILL WAIT UNTIL THE INITIATIVE IS TAKEN BY THE PHILIPPINES FOR THE GROUP.

20. SUHARTO-THE ASEAN COUNTRIES DO NOT WISH TO EMBARK ON OVERLY AMBITIOUS PROGRAMS BUT WISH TO FIND PROJECTS BENEFICIAL TO ALL. PART OF THE EFFORT WILL BE IN INDUSTRIES IN WHICH PRODUCTS ARE CLEARLY IN DEMAND SUCH AS IN FERTILIZER. INDONESIA IS NOW PRODUCING UREA FERTILIZER AND THE PHILIPPINES HAS THE PROSPECT OF PRODUCING PHOSPHATES.

21. FORD-WHERE WOULD THE CAPITAL COME FROM FOR SUCH PROJECTS?

22. SUHARTO-WE ENVISAGE JOINT VENTURES WITH ALL FIVE COUNTRIES INVOLVED.

23. KISSINGER-WE WOULD WELCOME SUCH PROJECTS AND HAVE LONG SUPPORTED THE IDEA OF REGIONAL ARRANGEMENTS. WE BELIEVE THAT THESE WOULD HAVE AN IMPORTANT EFFECT.

24. SUHARTO-WE UNDOUBTEDLY WOULD BE LOOKING FOR CAPITAL FROM THE US ALSO FOR SUCH PROJECTS.

25. IN DISCUSSIONS OF SECURITY AMONG THE ASEAN COUNTRIES, WE ARE SEEKING TO AVOID ANY OUTWARD INDICATION OF A PACT. WE INTEND TO BEGIN BY AN EXCHANGE OF INTELLIGENCE ANALYSES AND ESTIMATES. WE WILL THEN DECIDE WHAT METHODS WE SHOULD USE TO REINFORCE OUR SECURITY.

26. FORD-DO YOU CONSIDER THE INSURGENCY IN THAILAND AND MALAYSIA YOUR MOST IMMEDIATE THREAT?

27. SUHARTO-EXACTLY. IT IS THERE THAT WE ARE NOW TRYING TO ANALYSE WHAT WE SHOULD DO. WHAT WE DO MUST BE CLOSELY RELATED TO OUR CAPABILITIES, TO A DETERMINATION OF HOW STRONG WE ARE. THESE CAPABILITIES ARE CURRENTLY LIMITED. IT IS IMPORTANT, THEREFORE, THAT WE CONSOLIDATE THE STRENGTH OF THE PEOPLES IDEOLOGY, POLITICALLY, ECONOMICALLY AND MILITARILY. ALL VILLAGES SHOULD BECOME

~~SECRET~~



Declassified
Photocopy from Gerald R. Ford Library

Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 03 JAKART 14946 02 OF 03 061211Z

FORTRESSES. THIS REQUIRES SUBSTANTIAL SMALL ARMS. THAILAND AND INDONESIA ARE STUDYING THE MEANS OF PROVIDING SUCH ARMS. BOTH MALAYSIA AND THAILAND ARE INTERESTED IN SMALL ARMS PRODUCTION BUT FOR SECURITY REASONS WOULD BE PREPARED TO SEE THIS PRODUCTION IN INDONESIA. WE WOULD LIKE TO BUILD A PLANT TO PRODUCE M-16 RIFLES. WOULD THE UNITED STATES CONSIDER ASSISTING IN THE CONSTRUCTION OF SUCH A PLANT?

28. KISSINGER-WE WOULD FAVOR THIS AS A GOVERNMENT BECAUSE OF ITS INDICATION OF WIDER COOPERATION.

29. FORD-WE WOULD BE MORE THAN SYMPATHETIC, WE WOULD BE ENTHUSIASTIC ABOUT SUCH A CONCEPT.

30. SUHARTO-WE ARE NOW TAKING FORMAL STEPS. THE LEADERSHIP ON THE PROJECT IS LEFT TO INDONESIA.

31. FORD-WE WERE NOT ANXIOUS TO WITHDRAW FROM THAILAND AS RAPIDLY AS THE THAIS WANTED.

32. KISSINGER-WE WILL KEEP UTAPAO AIR BASE.

33. FORD-WE ARE STILL IN THAILAND. WE ALSO HAVE HAD SOME CONTACTS WITH MALAYSIA AND SINGAPOR ABOUT INCREASED MILITARY AID.

34. SUHARTO-INSURGENCY HAS NOW REACHED THE CAPITALS IN BOTH THAILAND AND MALAYSIA. IT IS BECOMING INCREASINGLY DIFFICULT TO FACE THIS INSURGENCY. FOR ONE THING, THERE ARE CONFLICTS OF INTEREST IN BOTH THAILAND AND MALAYSIA. THE RACIAL PROBLEMS IN MALAYSIA ARE AN EXAMPLE. THE COMMUNISTS ARE TRYING TO SUBVERT BY CUTTING LINKS BETWEEN THE ASEAN COUNTRIES. THEY WANT TO CUT MALAYSIA FIRST.

35. FORD-WHERE ARE THE INSURGENTS COMING FROM?

36. SUHARTO-MAINLY FROM CHINA. 40 PCT OF THE POPULATION IN MALAYSIA ARE CHINESE. VIETNAM AND THE SOVIET UNION WILL NOT STAND STILL IF THEY FEEL THERE ARE OPPORTUNITIES IN MALAYSIA. WE NEED TO FORTIFY MALAYSIA BUT THIS IS NOT EASY TO DO BECAUSE OF THE CHINESE INFLUENCE IN MALAYSIA.

~~SECRET~~



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 04 JAKART 14946 02 OF 03 061211Z

THIS CAUSES GREAT CONCERN TO SINGAPORE WHICH WOULD BE IN DANGER IF MALAYSIA FELL. WE ARE CONCERNED BECAUSE IT WOULD BRING THE COMMUNISTS RIGHT TO OUR THRESHHOLE.

37. FORD-IS THAILAND THREATENED BY VEITNAM?

38. SUHARTO-YES. THERE IS A LONG HATRED BETWEEN THAILAND AND VIETNAM.

39. I WOULD LIKE TO SPEAK TO YOU, MR PRESIDENT, ABOUT ANOTHER PRBELN, TIMOR. WHEN IT LOOKED AS IF THE PORTUGUESE RULE WOULD END IN TIMOR WE SOUGHT TO ENCOURAGE THE PORTUGUESE TO AN ORDERLY DECOLONIZATION PROCESS. WE HAD AGREEMENT WITH THEM ON SUCH A PROCESS AND WE RECOGNIZED THE AUTHORITY OF PORTUGAL IN THE CARRYING OUT OF DECOLONIZATION AND IN GIVING PEOPLE THE RIGHT TO EXPRESS THEIR WISHES. INDONESIA HAS NO TERRITORIAL AMBITIONS. WE ARE CONCERNED ONLY ABOUT THE SECURITY, TRANQUILITY AND PEACE OF ASIA AND THE SOUTHERN HEMISPHERE. IN THE LATEST ROME AGREEMENT THE PORTUGUESE GOVERNMENT WANTED TO INVITE ALL PARTIES TO NEGOTIATE. SIMILAR EFFORTS WERE MADE BEFORE BUT FRETILIN DID NOT ATTEND. AFTER THE

~~SECRET~~



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

NOD274

PAGE 01 JAKART 14946 03 OF 03 061237Z

20

ACTION NODS-00

INFO OCT-01 ISO-00 /001 W

052850

P 061000Z DEC 75

FM AMEMBASSY JAKARTA

TO SECSTATE WASHDC PRIORITY 1501

SECRET SECTION 3 OF 3 JAKARTA 14946

NODIS

FRETILIN FORCES OCCUPIED CERTAIN POINTS AND OTHER FORCES WERE UNABLE TO CONSOLIDATE, FRETILIN HAS DECLARED ITS INDEPENDENCE UNILATERALLY. IN CONSEQUENCE OTHER PARTIES DECLARED THEIR INTENTION OF INTEGRATING WITH INDONESIA, PORTUGAL REPORTED THE SITUATION TO THE UNITED NATIONS BUT DID NOT EXTEND RECOGNITION TO FRETILIN. PORTUGAL, HOWEVER, IS UNABLE TO CONTROL THE SITUATION. IF THIS CONTINUES IT WILL PROLONG THE SUFFERING OF THE REFUGEES AND INCREASE THE INSTABILITY IN THE AREA.

40. FORO-THE FOUR OTHER PARTIES HAVE ASKED FOR INTEGRATION?

41. SUHARTO-YES, AFTER THE UDT, INDONESIA FOUND ITSELF FACING A FATE ACCOMPLI. IT IS NOW IMPORTANT TO DETERMINE WHAT WE CAN DO TO ESTABLISH PEACE AND ORDER FOR THE PRESENT AND THE FUTURE IN THE INTEREST OF THE SECURITY OF THE AREA AND INDONESIA. THESE ARE SOME OF THE CONSIDERATIONS WE ARE NOW CONTEMPLATING. WE WANT YOUR UNDERSTANDING IF WE DEEM IT NECESSARY TO TAKE RAPID OR DRASTIC ACTION.

42. FORO-WE WILL UNDERSTAND AND WILL NOT PRESS YOU ON THE ISSUE. WE UNDERSTAND THE PROBLEM YOU HAVE AND THE INTENTIONS YOU HAVE.

43. KISSINGER-YOU APPRECIATE THAT THE USE OF US-MADE ARMS COULD CREATE PROBLEMS.

~~SECRET~~



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 02 JAKARTA 14046 03 OF 03 061237Z

RRM FORD-WE COULD HAVE TECHNICAL AND LEGAL PROBLEMS, YOU ARE FAMILIAR, MR PRESIDENT, WITH THE PROBLEMS WE HAD ON CYPRUS ALTHOUGH THIS SITUATION IS DIFFERENT.

45. KISSINGER-IT DEPENDS ON HOW WE CONSTRUCT IT; WHETHER IT IS IN SELF DEFENSE OR IS A FOREIGN OPERATION. IT IS IMPORTANT THAT WHATEVER YOU DO SUCCEEDS QUICKLY. WE WOULD BE ABLE TO INFLUENCE THE REACTION IN AMERICA IF WHATEVER HAPPENS HAPPENS AFTER WE RETURN. THIS WAY THERE WOULD BE LESS CHANCE OF PEOPLE TALKING IN AN UN-AUTHORIZED WAY. THE PRESIDENT WILL BE BACK ON MONDAY AT 2:00 PM JAKARTA TIME. WE UNDERSTAND YOUR PROBLEM AND THE NEED TO MOVE QUICKLY BUT I AM ONLY SAYING THAT IT WOULD BE BETTER IF IT WERE DONE AFTER WE RETURNED.

46. FORD-IT WOULD BE MORE AUTHORITATIVE IF WE CAN DO IT IN PERSON.

47. KISSINGER-WHATEVER YOU DO, HOWEVER, WE WILL TRY TO HANDLE IN THE BEST WAY POSSIBLE.

48. FORD-WE RECOGNIZE THAT YOU HAVE A TIME FACTOR. WE HAVE MERELY EXPRESSED OUR VIEW FROM OUR PARTICULAR POINT OF VIEW.

49 KISSINGER-IF YOU HAVE MADE PLANS, WE WILL DO OUR BEST TO KEEP EVERYONE QUIET UNTIL THE PRESIDENT RETURNS HOME.

50. DO YOU ANTICIPATE A LONG GUERRILLA WAR THERE?

51. SUHARTO-THERE WILL PROBABLY BE A SMALL GUERRILLA WAR. THE LOCAL KINGS ARE IMPORTANT, HOWEVER, AND THEY ARE ON OUR SIDE. THE UOT REPRESENTS FORMER GOVERNMENT OFFICIALS AND FRETELIN REPRESENTS FORMER SOLDIERS. THEY ARE INFECTED THE SAME AS IS THE PORTUGUESE ARMY WITH COMMUNISM.

52. I WOULD LIKE TO SAY A WORD ABOUT TRADE RELATIONS. THERE ARE SEVERE ECONOMIC PRESSURES ON OUR COUNTRIES.

~~SECRET~~



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 03 JAKARTA 14046 03 OF 03 061237Z

WE MUST DO ALL WE CAN TO MAXIMIZE OUR INCOME. IN THIS CONNECTION THERE IS AN IMBALANCE OF PROFITS BETWEEN THE OIL COMPANIES OPERATING IN INDONESIA AND THOSE OPERATING IN THE MIDDLE EAST. INDONESIAN COMPANIES MAKE AS MUCH AS \$2.50 A BARREL WHEREAS THE PROFITS IN THE MIDDLE EAST ARE UNDER \$1.00 A BARREL.

53. FORD-ARE THEY REINVESTING AND EXPANDING OPERATIONS?

54. SUHARTO-YES, WE DON'T WANT TO INTERFERE WITH THAT BUT WE BELIEVE THEY CAN STRETCH OUT THEIR PROFITS. WHAT WE DO SHOULD NOT BE INTERPRETED AS NATIONALIZATION. WE ARE SEEKING AN UNDERSTANDING AND NEGOTIATIONS ARE UNDER WAY. PROSPECTS ARE ENCOURAGING. WE ALSO WANT THE UNDERSTANDING OF THE USG HOWEVER.

55. FORD-THEY SHOULD BE GRATEFUL THAT THEY ARE TREATED WELL HERE IN INDONESIA, MUCH BETTER THAN IN SOME OTHER COUNTRIES. I HOPE THAT YOUR NEGOTIATIONS WITH THEM WILL BE BENEFICIAL AND THAT THEY WILL SUPPORT YOUR EFFORT.

56. KISSINGER-OUR MAIN CONCERN IS THAT WHATEVER YOU DO DOES NOT CREATE A CLIMATE THAT DISCOURAGES INVESTMENT. BASICALLY THE MATTER IS BETWEEN YOU AND THE COMPANIES. WE ARE NOT INVOLVED IN SUCH PROBLEMS.

57. SUHARTO-WE HAVE TAKEN THESE VIEWS INTO ACCOUNT AND EVERYTHING THAT WE DO WILL BE BASED ON EXISTING LAWS. WE WANT TO FIND WAY OF OBTAINING REVENUE WHICH WILL NOT JEOPARDIZE FAIR PROFITS FOR THE COMPANIES.

58. KISSINGER- WE APPRECIATE YOUR CLARIFICATION OF THIS MATTER.

59. FORD-LET ME ASSURE YOU THAT WE UNDERSTAND YOUR SITUATION. WE HAVE NO PARTICULAR RECOMMENDATIONS.

60. SUHARTO-ONCE MORE, I THANK YOU FOR THIS VISIT. WE ARE A COUNTRY THAT HAS MANY NEEDS AND WE CONTINUE TO LOOK TO THE UNITED STATES TO HELP US.

~~SECRET~~



Department of State

TELEGRAM

~~SECRET~~

PAGE 04 JAKARTA 14946 03 OF 03 001237Z

YQM FORD-WE WILL DO WHAT WE CAN. OUR PROBLEM IS TO CON-
VICE CONGRESS WHERE WE HAVE GREAT DIFFICULTIES. ALTHOUGH
PROSPECTS MAY BE A LITTLE BETTER THAN WE HAD THOUGHT EARLIER.
ON THE ECONOMIC SIDE, WE ARE SEEKING TO OBTAIN THE MAXIMUM
AMOUNT WHICH IS IN THE VICINITY OF \$80 MILLION THIS YEAR.
WE WILL ALSO TRY TO GET CONGRESS TO MODIFY THE TRADE ACT
WHICH EXCLUDES OPEC COUNTRIES FROM GENERALIZED PREFERENCES.
WE REALIZE THAT INDONESIA DID NOT PARTICIPATE IN THE OIL
EMBARGO. CONGRESS HAS, UNFORTUNATELY TREATED ALL OPEC
COUNTRIES IN THE SAME FASHION.

62. I WOULD LIKE TO MENTION ALSO, MR PRESIDENT, THAT I
WANT TO MAINTAIN A DIRECT RELATIONSHIP. IF YOU HAVE ANY
THING SPECIAL, I HOPE YOU WILL COMMUNICATE WITH ME
DIRECTLY BY WHATEVER MEANS SEEMS APPROPRIATE. NEWSOM

~~SECRET~~

Current Class: CONFIDENTIAL
Current Handling: n/a

UNCLASSIFIED

RELEASED IN PART
B1, 1.4(B), 1.4(D)

<<<>>>

CONFIDENTIAL

PTQ1301

ER7

PAGE 01 JAKART 04662 01 OF 02 220750Z
ACTION EAP-01

INFO	LOG-00	NP-01	AID-00	ACQ-00	CIAE-00	SMEC-00	DINT-00
	DODE-00	SRPP-00	DS-00	EB-00	EUR-01	FBIE-00	H-01
	TEDE-00	INR-00	IO-00	LAB-01	L-01	ADS-00	AC-01
	NSAE-00	NSCE-00	OIC-02	OMB-01	OPIC-01	PA-00	PM-00
	PRS-00	ACE-00	P-00	SP-00	SSO-00	SS-00	STR-00
	TRSE-00	T-00	USIE-00	PMB-00	DSCC-00	PRM-01	DRL-02
	G-00	NFAT-00	SAS-00	/014W			

-----FABD7F 220751Z /38

O 220721Z SEP 99
FM AMEMBASSY JAKARTA
TO SECSTATE WASHDC//EAP-PIMBS// IMMEDIATE 0059
USMISSION USUN NEW YORK
INFO ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS PRIORITY
DIA WASHDC//DH-3//
USCINCPAC HONOLULU HI//FPA//
AMEMBASSY CANBERRA
AMEMBASSY LISBON
AMEMBASSY LONDON
AMEMBASSY TOKYO
AMEMBASSY WELLINGTON
AMEMBASSY ROME

C O N F I D E N T I A L SECTION 01 OF 02 JAKARTA 004662

ROME FOR VATICAN

E.O. 12958: DECL: 2/09/09
CONFIDENTIAL

PAGE 02 JAKART 04662 01 OF 02 220750Z
TAGS: PINS, PHUM, PINR, MOPS, ID
SUBJECT: MEETING WITH [REDACTED]

1. (U) CLASSIFIED BY AMBASSADOR J. STAPLETON ROY, REASON,
1.5 (B) AND (D).

2. (C) SUMMARY. DURING A 45-MINUTE MEETING ON SEPTEMBER

[REDACTED] SAID
TNI LEADERSHIP WANTS CLOSE AND COOPERATIVE RELATIONS
WITH INTERFET, BUT TO AVOID MISUNDERSTANDINGS, BOTH SIDES
MUST SHOW MUTUAL RESPECT, A POSITIVE ATTITUDE AND KEEP
OPEN LINES OF COMMUNICATION. HE STRONGLY CRITICIZED

Current Class: CONFIDENTIAL

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE
REVIEW AUTHORITY: DONALD A JOHNSTON
DATE/CASE ID: 12 NOV 2003 200300712

UNCLASSIFIED

B1

B1

UNCLASSIFIED

Current Class: CONFIDENTIAL
Current Handling: n/a

PRESIDENT HABIBIE'S EAST TIMOR POLICY, SAYING THE PRESIDENT SHOULD NEVER HAVE MADE SUCH A SUDDEN DECISION AFFECTING INDONESIA'S SOVEREIGNTY AND VITAL NATIONAL INTERESTS. REFERRING TO THE HISTORY OF EAST TIMOR. SPEAKING AS AN OLD "COLD WARRIOR," [REDACTED] SAID THE UNITED STATES AND INDONESIA STOOD TOGETHER IN THE STRUGGLE AGAINST COMMUNISM. NOW WE SHOULD EMBRACE EACH OTHER AS OLD FRIENDS. LIKE OTHERS, [REDACTED] EXPRESSED DOUBTS ABOUT THE INTENTIONS OF AUSTRALIA TOWARD INDONESIA. I TOLD THE GENERAL THAT A STRONG, STABLE AND UNITED INDONESIA IS IMPORTANT TO BOTH THE U.S. AND AUSTRALIA IN OUR STRATEGIC VIEW OF THE EAST ASIA REGION. END SUMMARY.

3. (C) [REDACTED]

[REDACTED] I TOLD [REDACTED] THAT THE UNITED STATES VALUES ITS RELATIONS WITH INDONESIA AND DOES NOT WANT EAST TIMOR TO FURTHER DAMAGE TIES BETWEEN THE TWO NATIONS. TO AVOID THIS, IT IS CRITICAL THAT THE UN-SPONSORED INTERFET OPERATION IN EAST TIMOR GO SMOOTHLY.

4. (C) [REDACTED] SAID THAT FROM AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE, INDONESIA WANTS TO BE A RESPECTABLE MEMBER OF WORLD SOCIETY WITH GOOD RELATIONS WITH THE U.S., AUSTRALIA AND OTHER COUNTRIES. DESPITE COMPLAINTS ABOUT AUSTRALIA AND UNAMET, OVER THE LONG TERM JAKARTA MUST SEEK MUTUAL UNDERSTANDING AND COOPERATION. TNI ALSO NEEDS TO BE INTERNATIONALLY ENGAGED, HE SAID. "TNI LEADERS FROM WIRANTO ALL THE WAY DOWN TO MG KIKI SYAHNAKRI (IN DILI) WANT GOOD RELATIONS AND COOPERATION WITH INTERFET." TO AVOID MISUNDERSTANDINGS, BOTH SIDES MUST SHOW MUTUAL RESPECT, A POSITIVE ATTITUDE AND KEEP OPEN LINES OF COMMUNICATION, HE SAID.

5. (C) [REDACTED] SAID PRESIDENT HABIBIE MUST EXPLAIN HIS DECISION ON EAST TIMOR TO THE MPR. CITING INDONESIA'S LONG HISTORY IN EAST TIMOR, HE CHARGED THAT THE PRESIDENT SHOULD NOT HAVE MADE SUCH A SUDDEN DECISION AFFECTING INDONESIA'S SOVEREIGNTY AND VITAL NATIONAL INTERESTS WHILE THE MPR WAS STILL CONSIDERING THE ISSUE OF WIDE-RANGING AUTONOMY FOR EAST TIMOR. [REDACTED]

Current Class: CONFIDENTIAL

UNCLASSIFIED

UNCLASSIFIED

Current Class: CONFIDENTIAL
Current Handling: n/a

HE HAD SENT A STRONGLY WORDED LETTER TO PRESIDENT
HABIBIE OUTLINING THESE OBJECTIONS. WHILE IN PRINCIPLE THE
MPR COULD REJECT THE RESULTS OF THE POPULAR
CONFIDENTIAL

PAGE 04 JAKART 04662 01 OF 02 220750Z
CONSULTATION, [REDACTED] AGREED THAT SUCH A MOVE
WOULD PUT INDONESIA IN CONFRONTATION WITH THE
INTERNATIONAL COMMUNITY - SINCE THE UN AND MANY
COUNTRIES HAVE ALREADY RECOGNIZED THE CONSULTATION AS
AN ACT OF SELF-DETERMINATION.

B1

6. (C) I SAID THE EVENTS OF THE PAST FEW WEEKS HAVE BEEN
TERRIBLY DAMAGING TO TNI'S REPUTATION, WHILE STRESSING
THAT THE METHODS USED BY TNI AND THE MILITIAS WERE
TOTALLY UNACCEPTABLE TO THE INTERNATIONAL COMMUNITY.

[REDACTED] REITERATED THAT, DESPITE THE STRONG PERSONAL TIES
BETWEEN THE ARMY AND THE MILITIAS, TNI MUST BE VERY CLEAR
AND CONSISTENT IN COOPERATION WITH INTERFET. AT THE SAME
TIME, INTERFET SHOULD TRY TO PROMOTE RECONCILIATION,
ALTHOUGH IT WILL BE DIFFICULT TO BRIDGE THE DIFFERENCES
BETWEEN THE OPPOSING FACTIONS. "ON THE FIELD, IT'S A
DIFFICULT JOB BECAUSE EITHER SIDE CAN BE EASILY PROVOKED
TO ACT VIOLENTLY," HE SAID. HE AGREED IT WAS IMPORTANT FOR
ALL PARTIES TO AVOID PROVOCATION AND MAKE PROMPT
EFFORTS TO RECONCILE ANY INCIDENTS SO THEY DON'T GET OUT
OF HAND.

B1

7. (C) [REDACTED] DESCRIBED INDONESIA'S TRANSITION
TO DEMOCRACY AS PRECARIOUS. DESPITE THE BANK BALI

B1

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL PTQ1302

PAGE 01 JAKART 04662 02 OF 02 220750Z
ACTION EAP-01

INFO	LOG-00	NP-01	AID-00	ACQ-00	CIAE-00	SMEC-00	DINT-00
	DODE-00	SRPP-00	DS-00	EB-00	EUR-01	FBIE-00	H-01
	TEDE-00	INR-00	IO-00	LAB-01	L-01	ADS-00	AC-01
	NSAE-00	NSCE-00	OIC-02	OMB-01	OPIC-01	PA-00	PM-00
	PRS-00	ACE-00	P-00	SP-00	SSO-00	SS-00	STR-00
	TRSE-00	T-00	USIE-00	PMB-00	DSCC-00	PRM-01	DRL-02
	G-00	NFAT-00	SAS-00	/014W			

-----FABD84 220751Z /38

O 220721Z SEP 99
FM AMEMBASSY JAKARTA
TO SECSTATE WASHDC//EAP-PIMBS// IMMEDIATE 0060
USMISSION USUN NEW YORK

Current Class: CONFIDENTIAL

UNCLASSIFIED

UNCLASSIFIED

Current Class: CONFIDENTIAL
Current Handling: n/a

INFO ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS PRIORITY
DIA WASHDC//DH-3//
USCINCPAC HONOLULU HI//FPA//
AMEMBASSY CANBERRA
AMEMBASSY LISBON
AMEMBASSY LONDON
AMEMBASSY TOKYO
AMEMBASSY WELLINGTON
AMEMBASSY ROME

C O N F I D E N T I A L SECTION 02 OF 02 JAKARTA 004662

ROME FOR VATICAN

E.O. 12958: DECL: 2/09/09
CONFIDENTIAL

PAGE 02 JAKART 04662 02 OF 02 220750Z
TAGS: PINS, PHUM, PINR, MOPS, ID
SUBJECT: MEETING [REDACTED]

SCANDAL AND THE EAST TIMOR PROBLEM, PRESIDENT HABIBIE AND THE GOLKAR ORGANIZATION ARE STILL STRONG. "LET'S SEE WHAT HAPPENS IN THE MPR AND WHETHER OUR LEADERS WILL SHOW 'HATI NURANI' (PURE HEART) TO SATISFY THE PEOPLE'S ASPIRATIONS, OR IF SELFISH INDIVIDUAL INTERESTS WILL PREVAIL." IF OUR LEADERS ARE WISE, THEY WILL REACH AN ACCOMMODATION BEFORE THE MPR, HE SAID.

8. (C) NOTING THAT AT A TIME WHEN INTERNATIONAL ATTENTION WAS FOCUSED ON EAST TIMOR, WE ALSO NEEDED TO PAY ATTENTION TO INDONESIAN SENSITIVITIES. IN THIS CONTEXT, I ASKED WHETHER THERE WAS SOME WAY TO SHOW RESPECT AND SYMPATHY FOR THE VETERANS AND FOR THE FAMILIES OF THOSE WHO HAD DIED IN EAST TIMOR. [REDACTED] RESPONDED POSITIVELY BUT SAID HE WOULD NEED TO CONSULT WITH OTHERS ON WHAT MIGHT BE DONE. HE SAID THE VETERANS ARE VERY SAD AND DISAPPOINTED ABOUT EVENTS IN EAST TIMOR. [REDACTED] HAD ISSUED A STATEMENT CONDEMNING THE GOVERNMENT POLICY IN AN ATTEMPT "TO CALM DOWN THESE STRONG EMOTIONS."

[REDACTED] SUGGESTED IT MIGHT BE BEST TO WAIT FOR A SUITABLE MOMENT TO EXPRESS SYMPATHY, WHICH WOULD BEST BE DONE IN CONJUNCTION WITH THE ARMED FORCES HEADQUARTERS. [REDACTED] PROMISED TO PURSUE THE ISSUE.

9. (C) [REDACTED] SAID WE SHOULD NOT FORGET THE STARTING POINT IN EAST TIMOR. BOTH THE U.S. AND AUSTRALIA HAD STRONGLY SUPPORTED INDONESIA AGAINST THE COMMUNIST

CONFIDENTIAL

Current Class: CONFIDENTIAL

UNCLASSIFIED

Current Class: CONFIDENTIAL
Current Handling: n/a

UNCLASSIFIED

PAGE 03 JAKART 04662 02 OF 02 220750Z
THREAT REPRESENTED BY THE FRETILIN ORGANIZATION. "WE
STOOD TOGETHER IN THE STRUGGLE AGAINST COMMUNISM." TNI
IS STILL VERY MUCH AWARE OF THAT STRUGGLE. BECAUSE OF
THOSE CLOSE HISTORICAL TIES. "INDONESIA AND THE U.S. SHOULD
EMBRACE EACH OTHER AS OLD FRIENDS," HE SAID.

10. (C) FINALLY, LIKE OTHERS WE HAVE SPOKEN WITH RECENTLY,
[REDACTED] EXPRESSED CONCERNS ABOUT AUSTRALIA'S
INTENTIONS TOWARD INDONESIA, ALTHOUGH HE SHOWED NO
OUTWARD SIGNS OF EMOTION OR HOSTILITY IN HIS COMMENTS. I
EXPLAINED TO [REDACTED] THAT EAST TIMOR HAS BECOME A
MAJOR DOMESTIC POLITICAL ISSUE IN AUSTRALIA. IT IS CRITICAL
THAT THE EAST TIMOR PROBLEM BE SOLVED BECAUSE IT IS AN
IMPEDIMENT TO OVERALL RELATIONS BETWEEN CANBERRA AND
JAKARTA. BUT THERE IS NO BASIS TO BELIEVE THAT AUSTRALIA IS
INTERESTED IN SEEING THE BREAK-UP OF INDONESIA. INSTABILITY
IN INDONESIA WOULD BE DANGEROUS FOR AUSTRALIA, WHEREAS
A STRONG, STABLE AND UNITED INDONESIA IS IMPORTANT TO
BOTH THE U.S. AND AUSTRALIA IN OUR STRATEGIC ASSESSMENT OF
THE ENTIRE EAST ASIA REGION.

ROY

CONFIDENTIAL

<< END OF DOCUMENT >>

Current Class: CONFIDENTIAL

UNCLASSIFIED



**Economic and Social
Council**

Distr.
LIMITED

E/CN.4/1998/L.82
15 April 1998

Original: ENGLISH

COMMISSION ON HUMAN RIGHTS
Fifty-fourth session
Agenda item 10

QUESTION OF THE VIOLATION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS
IN ANY PART OF THE WORLD, WITH PARTICULAR REFERENCE TO COLONIAL AND
OTHER DEPENDENT COUNTRIES AND TERRITORIES

Angola*, Austria, Belgium*, Brazil, Bulgaria*, Czech Republic,
Denmark, Estonia*, Finland*, France, Germany, Greece*, Hungary*,
Iceland*, Ireland, Italy, Latvia*, Liechtenstein*, Lithuania*,
Luxembourg, Mozambique, Netherlands*, Norway*, Poland, Portugal*,
Romania*, Slovakia*, Slovenia*, Spain*, Sweden*, Switzerland*,
and United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland:
draft resolution

1998/... Situation of human rights in East Timor

The Commission on Human Rights,

Reaffirming that all Member States have an obligation to promote and
protect human rights and fundamental freedoms as stated in the Charter of the
United Nations and as elaborated in the Universal Declaration of Human Rights,
the International Covenants on Human Rights and other applicable instruments,

Mindful that Indonesia is a party to the Convention on the Rights of the
Child, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination
against Women and to the Geneva Conventions of 1949 on the protection of
victims of war,

* In accordance with rule 69, paragraph 3, of the rules of procedure of
the functional commissions of the Economic and Social Council.

Recalling its resolution 1997/63 of 16 April 1997, and bearing in mind statements by the Chairman of the Commission on the situation of human rights in East Timor at its forty-eighth, fiftieth, fifty-first and fifty-second sessions,

1. Welcomes:

(a) The report of the Secretary-General (E/CN.4/1998/58) and the work of his personal representative, in particular the establishment of regular dialogue at official level;

(b) The continuing efforts of the Indonesian National Commission on Human Rights to investigate human rights violations, and stresses the importance of independent monitoring of the situation in East Timor by its office in Dili, East Timor;

(c) The commitments by the Government of Indonesia to continue the dialogue under the auspices of the Secretary-General for achieving a just, comprehensive and internationally acceptable solution to the question of East Timor;

2. Expresses its deep concern:

(a) At the continuing reports of violations of human rights in East Timor, including reports of extrajudicial killings, disappearances, torture and arbitrary detention as contained in the reports of the Special Rapporteur on torture (E/CN.4/1998/38), the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions (E/CN.4/1998/68), the Special Rapporteur on violence against women (E/CN.4/1998/54), the Working Group on Arbitrary Detention (E/CN.4/1998/44) and the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (E/CN.4/1998/43);

(b) At the increased violence in East Timor in 1997, particularly at the time of the Indonesian elections;

(c) At the lack of progress made by the Indonesian authorities towards complying with Commission resolution 1997/63 and their commitments undertaken in statements agreed by consensus at previous sessions of the Commission;

(d) That the Government of Indonesia has not yet invited thematic rapporteurs and working groups of the Commission to East Timor, in spite of commitments undertaken to do so in 1997;

(e) At the continuing policy of migration to East Timor;

3. Calls upon the Government of Indonesia:

(a) To take the necessary measures in order to ensure full respect for the human rights and fundamental freedoms of the people of East Timor, inter alia by considering a reduction in the number of military personnel stationed in East Timor;

(b) To ensure the early release of East Timorese detained or sentenced for political reasons and to clarify further the circumstances surrounding the violent incident that took place in Dili in November 1991;

(c) To ensure that all East Timorese in custody are treated humanely and in accordance with international standards, and that all trials in East Timor are conducted in accordance with international standards;

(d) To cooperate fully with the Commission and its thematic rapporteurs and working groups and to invite these rapporteurs and working groups to visit East Timor, in particular the Special Rapporteur on torture, in line with the commitment undertaken to invite a thematic rapporteur in 1997;

(e) To undertake all necessary action in order to upgrade the memorandum of intent of 26 October 1994 on technical cooperation to the envisaged memorandum of understanding, and in this regard requests the United Nations High Commissioner for Human Rights to report on the follow-up to the memorandum of intent;

(f) To accept the envisaged assignment of a programme officer of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the Jakarta office of the United Nations Development Programme, as follow-up to the commitment undertaken, and to provide that officer with unhindered access to East Timor;

(g) To provide access to East Timor for human rights organizations and the international media;

4. Decides:

(a) To consider the situation in East Timor at its fifty-fifth session under the same agenda item on the basis of the reports of special rapporteurs and working groups and that of the Secretary-General;

(b) To encourage the Secretary-General to continue his good offices mission for achieving a just, comprehensive and internationally acceptable solution to the question of East Timor and in this framework to encourage the all-inclusive intra-East Timorese dialogue to continue under the auspices of the United Nations.



General Assembly
Security Council

Distr.
GENERAL

A/53/951
S/1999/513
5 May 1999

ORIGINAL: ENGLISH

GENERAL ASSEMBLY
Fifty-third session

SECURITY COUNCIL
Fifty-fourth year

Question of East Timor

Report of the Secretary-General

1. The Security Council will be aware of the efforts which, since 1983, the Governments of Indonesia and Portugal have undertaken through my good offices to find a just, comprehensive and internationally acceptable solution to the question of East Timor. These efforts have culminated with the signature, on 5 May 1999, of an overall Agreement, attached herewith (annex I), between the two Governments entrusting me with the organization and conduct of a popular consultation for the purpose of ascertaining whether the East Timorese people, both inside and outside the Territory, accept or reject a proposed constitutional framework providing for a special autonomy for East Timor within the unitary Republic of Indonesia, which is appended to the Agreement. The Agreement requests me to establish immediately a United Nations mission in East Timor for the purpose of conducting the popular consultation.

2. The Council will note that, under article 5 of the Agreement, in the event of the popular consultation resulting in the approval of the proposed special autonomy by a majority of the East Timorese people, the Government of Indonesia would initiate the constitutional measures required for the implementation of the autonomy framework, and the Government of Portugal would initiate within the United Nations the procedures necessary for the removal of East Timor from the list of Non-Self-Governing Territories of the General Assembly and the deletion of the question of East Timor from the agendas of the Security Council and the General Assembly. Article 6 of the Agreement provides in parallel that, should the popular consultation result in a majority of the East Timorese people rejecting the proposed special autonomy, the Government of Indonesia would take the constitutional steps necessary to terminate Indonesia's links with East Timor, thus restoring under Indonesian law the status that East Timor held prior to 17 July 1976, and that the Governments of Indonesia and Portugal would agree with the Secretary-General on arrangements for a peaceful and orderly transfer of authority in East Timor to the United Nations, which would then initiate a process enabling East Timor to begin a transition towards independence.



3. I should further point out that, under article 7 of the Agreement, it is foreseen that the United Nations will maintain an adequate presence in East Timor during the interim period between the conclusion of the popular consultation and the start of the implementation of either the special autonomy or the assumption of authority by the United Nations. Also, in the event that the East Timorese people approve the special autonomy framework, I am authorized under article 56 of the framework to establish in East Timor such offices as I may deem necessary in order to carry out my responsibility to monitor and verify compliance with its provisions.

4. The Governments of Indonesia and Portugal have also signed, on 5 May 1999, the two attached supplementary agreements, on the modalities for the popular consultation of the East Timorese through a direct ballot (annex II) and on security arrangements (annex III), which, inter alia, stipulate that 8 August 1999 will be the date for the ballot to take place, both inside and outside East Timor, that a secure environment devoid of violence or other forms of intimidation is a prerequisite for the holding of a free and fair popular consultation, that the appropriate Indonesian authorities have the responsibility to ensure such an environment as well as for the maintenance of law and order, and that the United Nations will ascertain whether the necessary security exists for the peaceful implementation of the consultation process.

5. Under the terms of the supplementary agreements, I have been requested by the two parties to deploy, immediately upon signature, United Nations personnel adequate for the execution of the various phases of the consultation process. I have also been requested, in paragraph 4 of the Agreement regarding security, to make available a number of civilian police officers to act as advisers to the Indonesian police in the discharge of their duties and, at the time of the consultation, to supervise the escort of ballot papers and boxes to and from the polling sites.

6. I do not wish to minimize the logistical and other problems that the United Nations will face in carrying out the consultation in such a short time-frame. The Security Council will be aware of the high level of tension and serious incidents of political violence that have recently occurred coupled with the reported opposition to the proposed consultation by some political elements in East Timor. I have emphasized to the parties the main elements that will need to be in place in order to enable me to determine that the necessary security conditions exist for the start of the operational phases of the consultation process. These include the bringing of armed civilian groups under strict control and the prompt arrest and prosecution of those who incite or threaten to use violence, a ban on rallies by armed groups while ensuring the freedom of association and expression of all political forces and tendencies, the redeployment of Indonesian military forces and the immediate institution of a process of laying down of arms by all armed groups to be completed well in advance of the holding of the ballot. I intend to report to the Security Council periodically on the evolution of the situation, the status of the United Nations presence and other matters regarding the implementation of the Agreements.

7. Given the limited period of time between the signature of these Agreements and the date of the ballot, I have opened a trust fund to which Member States

/...

may channel voluntary contributions, which would enable me, without waiting for the assessed budgetary process, to proceed as soon as possible with the establishment of a United Nations presence in East Timor.

8. Once the logistical and personnel requirements of the mission have been identified, I shall report them to the Security Council and to the General Assembly. I shall also be presenting to the Council, for its approval, my recommendations regarding the deployment of civilian police personnel.

Annex I

Agreement between the Republic of Indonesia and the
Portuguese Republic on the question of East Timor

The Governments of Indonesia and Portugal,

Recalling General Assembly resolutions 1514 (XV), 1541(XV), 2625(XXV) and the relevant resolutions and decisions adopted by the Security Council and the General Assembly on the question of East Timor;

Bearing in mind the sustained efforts of the Governments of Indonesia and Portugal since July 1983, through the good offices of the Secretary-General, to find a just, comprehensive and internationally acceptable solution to the question of East Timor;

Recalling the agreement of 5 August 1998 to undertake, under the auspices of the Secretary-General, negotiations on a special status based on a wide-ranging autonomy for East Timor without prejudice to the positions of principle of the respective Governments on the final status of East Timor;

Having discussed a constitutional framework for an autonomy for East Timor on the basis of a draft presented by the United Nations, as amended by the Indonesian Government;

/...

Noting the position of the Government of Indonesia that the proposed special autonomy should be implemented only as an end solution to the question of East Timor with full recognition of Indonesian sovereignty over East Timor;

Noting the position of the Government of Portugal that an autonomy regime should be transitional, not requiring recognition of Indonesian sovereignty over East Timor or the removal of East Timor from the list of Non-Self-Governing Territories of the General Assembly, pending a final decision on the status of East Timor by the East Timorese people through an act of self-determination under United Nations auspices;

Taking into account that, although the Governments of Indonesia and Portugal each have their positions of principle on the prepared proposal for special autonomy, both agree that it is essential to move the peace process forward, and that therefore, the Governments of Indonesia and Portugal agree that the Secretary-General should consult the East Timorese people on the constitutional framework for autonomy attached hereto as an annex;

Bearing in mind that the Governments of Indonesia and Portugal requested the Secretary-General to devise the method and procedures for the popular consultation through a direct, secret and universal ballot;

· Agree as follows:

Article 1

Request the Secretary-General to put the attached proposed constitutional framework providing for a special autonomy for East Timor within the unitary Republic of Indonesia to the East Timorese people, both inside and outside East Timor, for their consideration and acceptance or rejection through a popular consultation on the basis of a direct, secret and universal ballot.

Article 2

Request the Secretary-General to establish, immediately after the signing of this Agreement, an appropriate United Nations mission in East Timor to enable him to effectively carry out the popular consultation.

Article 3

The Government of Indonesia will be responsible for maintaining peace and security in East Timor in order to ensure that the popular consultation is carried out in a fair and peaceful way in an atmosphere free of intimidation, violence or interference from any side.

Article 4

Request the Secretary-General to report the result of the popular consultation to the Security Council and the General Assembly, as well as to inform the Governments of Indonesia and Portugal and the East Timorese people.

/...

Article 5

If the Secretary-General determines, on the basis of the result of the popular consultation and in accordance with this Agreement, that, the proposed constitutional framework for special autonomy is acceptable to the East Timorese people, the Government of Indonesia shall initiate the constitutional measures necessary for the implementation of the constitutional framework, and the Government of Portugal shall initiate within the United Nations the procedures necessary for the removal of East Timor from the list of Non-Self-Governing Territories of the General Assembly and the deletion of the question of East Timor from the agendas of the Security Council and the General Assembly.

Article 6

If the Secretary-General determines, on the basis of the result of the popular consultation and in accordance with this Agreement, that the proposed constitutional framework for special autonomy is not acceptable to the East Timorese people, the Government of Indonesia shall take the constitutional steps necessary to terminate its links with East Timor thus restoring under Indonesian law the status East Timor held prior to 17 July 1976, and the Governments of Indonesia and Portugal and the Secretary-General shall agree on arrangements for a peaceful and orderly transfer of authority in East Timor to the United Nations. The Secretary-General shall, subject to the appropriate legislative mandate, initiate the procedure enabling East Timor to begin a process of transition towards independence.

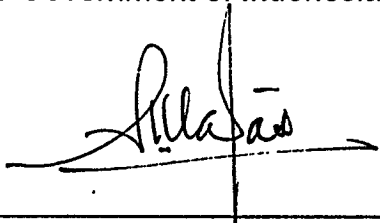
/...

Article 7

During the interim period between the conclusion of the popular consultation and the start of the implementation of either option, the parties request the Secretary-General to maintain an adequate United Nations presence in East Timor.

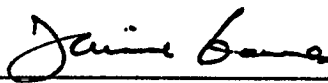
DONE in New York, on this 5th day of May, 1999.

For the Government of Indonesia



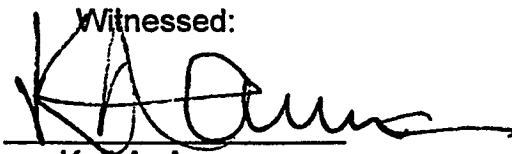
Ali Alatas
Minister for Foreign Affairs

For the Government of Portugal



Jaime Gama
Minister for Foreign Affairs

Witnessed:



Kofi A. Annan
Secretary-General
United Nations

Appendix

A constitutional framework for a
special autonomy for East Timor

PART ONE

RESPECTIVE AREAS OF COMPETENCE

Chapter I

The Indonesian (Central) Government

Section A: Foreign Relations

Article 1

The Indonesian Government, hereinafter, referred to as the Central Government, shall have responsibility for and competence over the foreign affairs of the Special Autonomous Region of East Timor (SARET). It shall consult the Government of the SARET for the purpose of taking into account the views of the Government of the SARET on issues of particular relevance to the SARET.

Section B : Defence

Article 2

The Central Government shall have responsibility for and competence over the external defence of the SARET, as part of the territory of the unitary state of the Republic of Indonesia.

Article 3

For such purpose, the Indonesian armed forces (Tentara Nasional Indonesia - TNI) shall maintain a military presence in the SARET in the context of defending and safeguarding the external security of the SARET.

Article 4

In the event of an external armed attack, or an imminent threat of such an attack, the Indonesian armed forces (TNI) may be deployed outside their bases or normal areas of operation in the exercise of its duty to defend the sovereignty and territorial integrity of the unitary state of the Republic of Indonesia.

Section C: Economic and Fiscal Policies

Article 5

The SARET shall be a part of the Indonesian monetary and customs unit subject to those national monetary and fiscal policies, and laws and regulations of Indonesia which are consistent with this Agreement.

Article 6

The Central Government will continue its assistance to the development of the SARET.

Article 7

The Central Government shall have exclusive competence over national taxation and the Government of the SARET shall have exclusive competence over local taxation, in conformity with the existing laws and regulations.

Article 8

Natural resources in the SARET, except those considered to be strategic or vital under national laws, shall be under the control of the Government of the SARET. In the exploitation of all natural resources, the Central Government and the Government of the SARET may establish cooperative or joint undertakings.

Article 9

For the purposes of its overall development, the Government of the SARET may receive foreign assistance which is to be channelled through the Central Government.

Article 10

The Government of the SARET can enter into domestic loans to finance part of its budget, with the consent of the Regional Council of People's Representatives of the SARET.

Section D : Continuity of Indonesian Laws

Article 11

Indonesian laws in force upon the date of the entry into force of this Agreement that fall within the competence of the Central Government, as defined in this Chapter, shall remain in force for the SARET.

Chapter II

The Government of the Special Autonomous Region of East Timor

Article 12

All matters, other than those listed within Chapter I of Part One, and as provided in other relevant provisions of this Agreement, shall be within the responsibility and competence of the Government of the SARET.

Article 13

The powers of the Government of the SARET shall be exercised in accordance with the provisions of this Agreement, and also in accordance with the Constitution of the Republic of Indonesia.

Article 14

The Government of the SARET shall not:

- a. restrict the rights of workers as recognized by law; and
- b. reserve any occupation or public office solely to persons with East Timorese identity.

Chapter III

Jurisdictions of the Central Government and the Government of the SARET

Article 15

The Government of the SARET shall have jurisdiction over crimes committed in the SARET with the exception of those related to treason and terrorism, narcotics and other international crimes, over which Indonesian laws and jurisdiction shall prevail.

PART TWO

EAST TIMORESE IDENTITY AND IMMIGRATION

Chapter I

Definition

Article 16

Any person,

- a. who was a lawful resident of East Timor prior to or in December 1975,
- b. whose father, mother, grandfather, or grandmother was a lawful resident of East Timor prior to or in December 1975, or
- c. who has permanently resided in East Timor for a period of at least five years at the time of the entry into force of this Agreement,

shall be considered to have East Timorese identity, irrespective of nationality, and have the right to permanent domicile in East Timor.

Chapter II

Acquisition of Identity and Immigration

Article 17

The Government of the SARET shall have the exclusive right to establish the rules and procedures under which persons who do not have East Timorese identity may acquire such identity.

/...

Article 18

The Central Government shall have the power to apply immigration controls on entry into and departure from the SARET of persons who are neither citizens of Indonesia nor have East Timorese identity, pursuant to its authority under Article 1 of this Agreement.

Article 19

The SARET shall have the authority to issue documents to individuals in order to identify those who have East Timorese identity.

Chapter III

Symbols of Identity

Article 20

The SARET may adopt its own coat of arms. The Indonesian national flag and Indonesian national anthem "Indonesia Raya" shall be flown and performed at such places and occasions as required by the existing laws and practices.

Article 21

The SARET may participate under its own name, with the concurrence of the Central Government, in international cultural and sports events in which other non-state entities participate.

PART THREE

POWERS AND INSTITUTIONS OF THE SARET

Chapter I

Legislative Powers and Institutions of the SARET

Article 22

The legislative power of the SARET shall extend to all matters not within the jurisdiction of the Central Government, as defined in Chapter I of Part One. This power

shall include, the establishment of political, economic, and social policies in the SARET; cultural and educational matters; designation of a second language or languages in addition to the official language, Bahasa Indonesia; the establishment of courts of first instance pursuant to Article 40; rules of family law and succession; and public order, including the creation of an East Timor police force that shall be responsible for enforcement of all laws and regulations in the SARET, in accordance with the laws and regulations of the Republic of Indonesia.

Article 23

The SARET may adopt legislations regulating or restricting the ownership of property by persons who do not have East Timorese identity without contravening legitimately acquired rights.

Article 24

The SARET shall have the authority to establish a Land Claims Commission, whose members shall be selected in accordance with the manner prescribed for the selection of judges in Article 42, which shall make recommendations in order to decide on all disputed claims to title over real property through the court.

Article 25

The Regional Council of People's Representatives of the SARET

1. The legislative power of the SARET shall be vested in and exercised by the Regional Council of People's Representatives of the SARET, elected by persons of East Timorese identity as defined in Part Two, on the basis of universal adult suffrage. The implementation of elections for the Regional Council of People's Representatives of the SARET shall be further determined by the SARET and need not coincide with national elections.
2. Members of the Regional Council of People's Representatives of the SARET shall be persons who fulfill the eligibility requirements for membership. No racial, ethnic, religious, nationality, or other requirement unrelated to the exercise of the functions of a member of the Council shall be imposed.
3. Members of the Regional Council of People's Representatives of the SARET shall be immune from legal action in respect of their oral or written statements or actions relating to the business of the Council, or made or taken in their capacity as members of the Council.

Chapter II

Executive Powers and Institutions of the Government of the SARET

Article 26

The executive power of the Government of the SARET shall be exercised by a Governor who will be assisted by an Advisory Board whose members shall be appointed by the Governor upon the recommendation of the Regional Council of People's Representatives of the SARET.

Article 27

The Government of the SARET shall have the competence to design, guide and implement policies and programmes and issue executive decrees and regulations within the scope of the laws of the SARET. It shall also be responsible for ensuring that all laws and regulations applicable in the SARET are faithfully administered and enforced.

Article 28

The Governor of the SARET shall be elected by a majority of the members of the Regional Council of People's Representatives of the SARET and responsible to it. The list of candidates for the post of Governor of the SARET shall first be consulted with and approved by the President of the Republic of Indonesia.

Article 29

The Governor-elect shall be formally confirmed to the post by the President of the Republic of Indonesia and shall be formally invested before the Regional Council of People's Representatives of the SARET.

Article 30

The Governor shall designate officials who shall be in charge of the executive services and other bodies of the SARET.

Article 31

The Government of the SARET shall have responsibility for the maintenance of public order in the SARET and for the administration and enforcement of all laws and regulations within the SARET.

Article 32

There shall be a Police Force of the SARET which shall be organized in accordance with regional laws.

Article 33

The Police Force of the SARET shall be subject to the authority and control of the Government of the SARET.

Article 34

Members of the Police Force of the SARET shall be recruited, without discrimination on racial, ethnic, or religious grounds.

Article 35

The primary functions of the Police Force of the SARET shall be :

- a. to preserve internal peace and good order in East Timor; and
- b. to maintain and, as necessary, enforce the law in an impartial and objective manner.

Chapter III

Judicial Powers and Institutions of the SARET

Article 36

The judicial power of the SARET shall be vested in and exercised by an independent judiciary.

Article 37

The judiciary of the SARET shall have jurisdiction over all civil, criminal, administrative, and other matters that fall within the competence of the SARET.

Article 38

In any civil suit, with the consent of all of the parties to such suit, the judiciary can apply any customary law applicable between such parties and recognized as such by the judiciary of the SARET.

/...

Article 39

The judiciary of the SARET shall consist of such Courts of First Instance as may be established by regulations of the SARET, a Court of Appeal, a Court of Final Appeal and a Public Prosecutor.

Article 40

Courts of First Instance

1. There shall be Courts of First Instance in the SARET for the administration of justice. Such courts shall have such original civil, criminal and administrative jurisdiction as may be necessary to administer the laws in force in the SARET.
2. The Courts of First Instance shall consist of such judges as may be required for the proper administration of justice.

Article 41

The Court of Appeal

1. There shall be a Court of Appeal, consisting of a President and as many other judges as may be required, which shall have appellate jurisdiction from judgments of the Courts of First Instance.
2. The Court of Appeal also shall have original and appellate jurisdiction over all cases that concern the interpretation of Indonesian laws applicable to the SARET or the interpretation of Parts One, Five and Six of this Agreement.
3. The President of the Court of Appeal shall be appointed by the Chief Justice of the Supreme Court of the Republic of Indonesia, upon the recommendation of an independent Judicial Commission, which will be established in accordance with procedures adopted by the Regional Council of People's Representatives of the SARET.

Article 42

Judges of the Courts of First Instance and the Court of Appeal shall be selected by the Judicial Commission.

Article 43

The Judicial Commission also shall be responsible for disciplinary and other issues related to judicial performance, as specified by the Regional Council of People's Representatives of the SARET.

Article 44

Court of Final Appeal

1. The court of final appeal of the SARET shall be the Supreme Court of Indonesia.
2. An appeal shall lie from decisions of the Court of Appeal to the Supreme Court of Indonesia which is the right of the disputing parties:
 - a. in all cases concerning laws and regulations of Indonesia applicable in the SARET;
 - b. in all cases concerning the interpretation of this Agreement, provided that the Supreme Court shall establish a special chamber to hear such cases composed of an odd number of judges drawn from the Supreme Court of Indonesia and ad hoc judges drawn from the East Timor Court of Appeal of the SARET.
3. An appeal shall lie from decisions of the Court of Appeal to the Supreme Court of Indonesia with the leave of the Court of Appeal :
 - a. in all cases concerning the interpretation of the regional laws and regulations of the SARET;
 - b. on questions of law arising in criminal and civil cases.

Article 45

The Public Prosecutor shall be appointed, discharged and shall have such duties, as provided for by the regional laws and regulations of the SARET.

**PART FOUR
PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS
AND FUNDAMENTAL FREEDOMS**

Article 46

The Central Government and the Government of the SARET shall promote, protect and respect human rights and fundamental freedoms without discrimination of any kind, as set forth, inter alia, in the Universal Declaration of Human Rights, the 1993 Vienna Declaration on Human Rights and the Decree of The People's Consultative Assembly No. XVII/MPR/1998 Concerning Human Rights. These rights and fundamental freedoms include :

- a. freedom of thought, conscience, and religion;
- b. the right to life, liberty, and security of person;
- c. freedom from torture, violence, arbitrary arrest, detention, or exile;
- d. the right to a full and fair hearing by an independent and impartial tribunal in the determination of any civil rights or obligations or any criminal charge;
- e. freedom of expression in all its forms, association, and peaceful assembly;
- f. the right to form political parties specific to East Timor without restrictions of any kind and subject to the provision of Article 57;
- g. the right to participate in government without discrimination, through free periodic elections and non-discriminatory access to public service, subject to the provisions of Article 25;
- h. the right to participate in Indonesian national political life, including the right to vote in general elections and to be elected as a member of the Indonesian national Parliament or be appointed as a member of the People's Consultative Assembly;
- i. the right to participate in Indonesian public and administrative services without discrimination on any grounds;
- j. freedom of movement throughout the territory of the Republic of Indonesia;

/...

- k. the right of everyone to enjoy and participate in his or her culture;
- l. the right to own property and not to be arbitrarily deprived of it;
- m. the right to protection for family life, privacy, home and correspondence;
- n. the right to education, including, as a minimum, the right to a free primary education for all;
- o. the right to an adequate standard of living, subject to available resources and capabilities;
- p. the right of women to full and equal participation in political, civil, economic, social, and cultural life;
- q. the rights of the child, without discrimination of any kind, as set forth in the UN Convention on the Rights of the Child.

PART FIVE RELATIONSHIP BETWEEN THE CENTRAL GOVERNMENT AND THE GOVERNMENT OF THE SARET

Article 47

The Central Government shall take into account the views of the Government of the SARET in the adoption of laws, regulations and policies within the competence of the Central Government that may have a direct effect in the SARET.

Article 48

In the implementation of those laws, regulations or policies of the Central Government that are applicable in the SARET, as set forth in Chapter I of Part One, the Government of the SARET shall coordinate, with the relevant offices of the Central Government.

Article 49

The Central Government shall appoint a senior official, who shall reside in Dili, to exercise the competences of the Central Government in the SARET, and to coordinate and supervise such Central Government officials in the SARET as may be necessary to assist the Government of the SARET in the implementation of laws,

/...

regulations and policies within the competence of the Central Government, as set forth in Chapter I of Part One, and to perform the functions provided for in Article 50 below.

Article 50

The Central Government and the Government of the SARET may create bodies or other arrangements to facilitate consultation, cooperation and coordination on such matters as police matters, tourism, transportation, telecommunications, education, health and the environment.

Article 51

In the performance of its duties, the Police Force of the SARET shall consult and cooperate with the Central Government authorities with respect to the enforcement of Indonesian national laws in the SARET.

Article 52

The Police Force of the SARET shall take the necessary action, at the request of the Indonesian National Police to apprehend persons in the SARET accused of having committed crimes outside the SARET.

Article 53

The Indonesian National Police shall take the necessary action, in cooperation with the Police Force of the SARET, to apprehend persons outside the SARET accused of having committed crimes in the SARET.

Article 54

In exceptional cases the Indonesian National Police will assist the Police Force of the SARET in the performance of its functions.

PART SIX RELATIONSHIPS BETWEEN THE SPECIAL AUTONOMOUS REGION OF EAST TIMOR AND OTHER ENTITIES

Article 55

Without prejudice to the responsibility and competence of the Central Government, as set forth in Article 1,

- a. the Government of the SARET may, with the consent of the Central Government enter into agreements and engage in social, cultural, trade, environmental, transportation, scientific, technical, tourism, and sports activities with regional governments / cities of foreign countries and international organizations;
- b. the Government of the SARET may seek and obtain international development assistance with the consent of the Central Government; and
- c. foreign governments may open, with the consent of the Central Government, non-diplomatic representative offices in the SARET.

PART SEVEN THE UNITED NATIONS

Article 56

The United Nations Secretary-General shall have the responsibility and authority to monitor and verify compliance with this Agreement. This authority includes monitoring the election of members of the Regional Council of People's Representatives of the SARET and verifying that such elections are free and fair. For this purpose, the United Nations Secretary-General may establish in the SARET such offices as he deems necessary which would operate within a specific time-frame to be further agreed upon between the United Nations and the Indonesian Government.

PART EIGHT GENERAL PROVISION

Article 57

The special autonomy for East Timor as provided in this Agreement is granted within the framework of the Constitution of the Republic of Indonesia.

PART NINE BASIC LAW OF THE SARET

Article 58

The SARET shall be governed by a basic law, enacted by the first elected Regional Council of People's Representatives of the SARET and which shall be in accordance with the provisions of this Agreement.

/...

PART TEN

TRANSITIONAL PROVISIONS

Article 59

The following provisions shall be in effect during the time between the entry into force of this agreement and the election and assumption of office by the the Regional Council of People's Representatives of the SARET and the Government of the SARET:

- a. There shall be a broadly representative Transitional Council, composed of no more than 25 persons of East Timorese identity, whose members shall be appointed by the United Nations Secretary-General in consultation with relevant individuals and groups within the SARET and with the Government of Indonesia.
- b. The Transitional Council can enact the regional laws and regulations for the election of the first Regional Council of People's Representatives of the SARET and for such subjects as may be agreed upon by the parties to this Agreement, in accordance with existing laws, while maintaining the smooth functioning of the general administration, public services and public order.
- c. The Secretary-General of the United Nations, the Government of Indonesia and the Transitional Council shall engage in consultations to ensure the effective implementation of this Agreement, and the smooth and peaceful process of transition in the SARET.
- d. The Secretary-General of the United Nations, the Government of Indonesia and the Transitional Council shall establish a working group that will address transitional security arrangements.

Annex II

Agreement regarding the modalities for the popular consultation
of the East Timorese through a direct ballot

The Governments of Indonesia and Portugal and the Secretary-General of the
United Nations,

Agree as follows:

Immediately following the conclusion of the agreement between the two Governments requesting the Secretary-General to consult the East Timorese people on whether they would accept or reject the proposed constitutional framework for autonomy, the Secretary-General will, subject to the appropriate legislative mandate, begin preparations for the popular consultation by deploying in East Timor such personnel as will be adequate for the purpose of executing the various phases of the consultation process. Preparations for the vote outside East Timor will also begin at locations of major East Timorese concentration outside East Timor.

A. Date for consultation

The ballot will take place on Sunday, 8 August 1999, both inside and outside East Timor.

B. Question to be put before the voters

The question that the Secretary-General will put to the voters is:

<i>"Do you <u>accept</u> the proposed special autonomy for East Timor within the Unitary State of the Republic of Indonesia?"</i>	ACCEPT <input type="checkbox"/>
OR	
<i>"Do you <u>reject</u> the proposed special autonomy for East Timor, leading to East Timor's separation from Indonesia?"</i>	REJECT <input type="checkbox"/>

The United Nations logo will appear on the ballot papers. The ballot papers will include symbols to facilitate voting by illiterate persons.

C. Entitlement to vote

The following persons, aged 17 years or above, shall be eligible to vote in the popular consultation:

- (a) persons born in East Timor,
- (b) persons born outside East Timor but with at least one parent having been born in East Timor, and
- (c) persons whose spouses fall under either of the two categories above.

D. Schedule of the consultation process (in overlapping time periods)

The schedule for the operational stages of the consultation process will be approximately as follows:

Operational planning/Deployment	10 May-15 June
Public information programme/ Voter education	10 May - 5 August
Preparation and Registration	13 June - 17 July
Exhibition of lists and challenges/ Decisions on challenges and complaints	18 July - 23 July
Political Campaign	20 July - 5 August*
Cooling off period	6 August-7 August
Polling Day	8 August

* Subject to revision

E. Operational Phases

a) Information Campaign

- The United Nations will make available the text of the main Agreement and the autonomy document to be voted on in the following languages: Tetun, Bahasa Indonesia, Portuguese and English.
- The United Nations will disseminate and explain the content of the main Agreement and the autonomy document in an impartial and factual manner inside and outside East Timor.
- The United Nations will explain to voters the process and procedure of the vote, and the implications of an 'accept' or 'reject' vote.

- The radio stations and the newspapers in East Timor as well as other Indonesian and Portuguese media outlets will be utilized in the dissemination of this information. Other appropriate means of dissemination will be made use of as required.

b) Registration

- Registration inside and outside East Timor will take place for a continuous period of 20 days.
- Two hundred registration centres will be opened in East Timor for this purpose.
- Outside East Timor, special registration centres will be opened in Jakarta, Yogyakarta, Surabaya, Denpasar, Ujung Pandang, Sydney, Darwin, Perth, Melbourne, Lisbon, Maputo, Macau, New York with adjustments to be made as appropriate. The United Nations may utilize the services of the Australian Electoral Commission for the balloting in Australia and of the International Organization for Migration (IOM) in Portugal and elsewhere.
- The registration lists will be exhibited for five days at the end of the registration period at the respective registration centres, regional offices and at Dili headquarters. Challenges to the lists shall be submitted to the regional offices for a final decision by the Electoral Commission prior to polling day.

c) Campaign

- Supporters and opponents of the autonomy proposal will campaign ahead of the vote in a peaceful and democratic manner during the period designated for this purpose.
- There will be a Code of Conduct for the campaign, to be proposed by the United Nations and discussed with the supporters and opponents of the autonomy proposal.
- The United Nations will devise the means to provide equal opportunity for the two sides to disseminate their views to the public.
- Officials of the Governments of Indonesia and Portugal will not participate in the campaign in support of either option.
- East Timorese government officials may campaign in their personal

capacity. All such campaigning will be carried out strictly according to the Code of Conduct without use of public funds and government resources or recourse to pressure of office.

d) Balloting in East Timor

- Voting in East Timor will take place in approximately 700 registration/polling stations located in 200 polling centres.

e) Balloting outside East Timor

- Voting will take place in polling stations set up in the same locations as the registration centres mentioned above.

f) Observers

- Indonesia and Portugal shall be entitled to send an equal number of representatives to observe all the operational phases of the consultation process both inside and outside East Timor.
- International observers will be able to observe the consultation process under terms to be developed by the United Nations to regulate their presence.

F. Funding

The Secretary-General will seek the approval of the Security Council for the operation in order to ensure assessed budgetary funding. Voluntary contributions will be channeled through a Trust Fund established for this purpose.

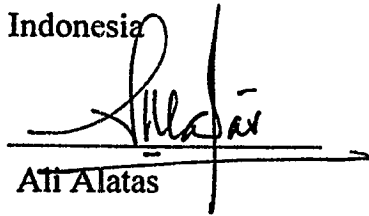
G. Security

The Indonesian authorities will ensure a secure environment for a free and fair popular consultation process and will be responsible for the security of United Nations

personnel. A number of United Nations security guards will be deployed to ensure the security and safety of United Nations personnel and property. A number of international civilian police will be available in East Timor to advise the Indonesian Police during the operational phases of the popular consultation and, at the time of the consultation, to supervise the escort of ballot papers and boxes to and from polling sites.

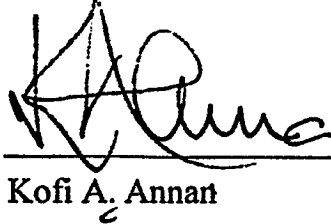
DONE in New York on this 5th day of May, 1999.

For the Government of
Indonesia

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ali Alatas', written over a horizontal line.

Ali Alatas
Minister for Foreign Affairs

For the United Nations

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kofi A. Annan', written over a horizontal line.

Kofi A. Annan
Secretary-General

For the Government of
Portugal

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jaime Gama', written over a horizontal line.

Jaime Gama
Minister for Foreign Affairs

Annex III

East Timor popular consultation

The Governments of Indonesia and Portugal and the Secretary-General of the United Nations,

Agree as follows:

1. A secure environment devoid of violence or other forms of intimidation is a prerequisite for the holding of a free and fair ballot in East Timor. Responsibility to ensure such an environment as well as for the general maintenance of law and order rests with the appropriate Indonesian security authorities. The absolute neutrality of the TNI (Indonesian Armed Forces) and the Indonesian Police is essential in this regard.
2. The Commission on Peace and Stability established in Dili on 21 April 1999 should become operational without delay. The Commission, in cooperation with the United Nations, will elaborate a code of conduct, by which all parties should abide, for the period prior to and following the consultation, ensure the laying down of arms and take the necessary steps to achieve disarmament.
3. Prior to the start of the registration, the Secretary-General shall ascertain, based on the objective evaluation of the UN mission, that the necessary security situation exists for the peaceful implementation of the consultation process.
4. The police will be solely responsible for the maintenance of law and order. The Secretary-General, after obtaining the necessary mandate, will make available a number of civilian police officers to act as advisers to the Indonesian Police in the discharge of their duties and, at the time of the consultation, to supervise the escort of ballot papers and boxes to and from the polling sites.

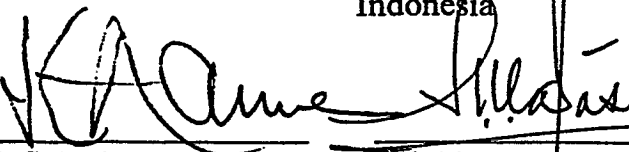
DONE in New York on this 5th day of May 1999

For the Government of
Portugal



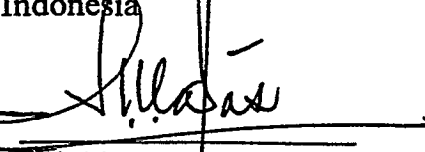
Jaime Gama
Minister for Foreign Affairs
Portugal

For the United Nations



Kofi A. Annan
Secretary-General
United Nations

For the Government of
Indonesia



Ali Alatas
Minister for Foreign Affairs
Indonesia

**Security Council**

Distr.
GENERAL

S/PRST/1999/20
29 June 1999

ORIGINAL: ENGLISH

STATEMENT BY THE PRESIDENT OF THE SECURITY COUNCIL

At the 4019th meeting of the Security Council, held on 29 June 1999 in connection with the Council's consideration of the item entitled "The situation in Timor" the President of the Security Council made the following statement on behalf of the Council:

"The Security Council has considered the report of the Secretary-General on the question of East Timor of 22 June 1999 (S/1999/705).

"The Security Council notes with understanding the Secretary-General's decision to postpone for three weeks his determination, which he will base on the main elements identified in his report of 5 May 1999 (S/1999/513), of whether the necessary security situation exists for the start of the operational phase of the consultation process in accordance with the Agreement between the United Nations and the Governments of Indonesia and Portugal (S/1999/513, annex III). The Council also endorses his intention that the operational phases of the popular consultation not begin until the United Nations Mission in East Timor (UNAMET) is fully deployed, and his decision to postpone the ballot date for two weeks.

"The Security Council emphasizes that a popular consultation of the East Timorese people through a direct, secret and universal ballot represents an historic opportunity to resolve the question of East Timor peacefully. It concurs with the Secretary-General's assessment that this process must be transparent and that all parties must have the opportunity to express themselves freely.

"In this regard the Security Council expresses serious concern that the Secretary-General, in his assessment, concludes that the necessary conditions do not yet exist to begin the operational phases of the consultation process, given the security situation throughout much of East Timor and the absence of a 'level playing field'. It is especially concerned that the militias and other armed groups have carried out acts of violence against the local population and exercise an intimidating influence over them, and that these activities continue to constrict political freedom in East Timor, thus jeopardizing the necessary openness of the consultation process. The Council notes the Secretary-General's assessment that while the security situation has severely limited the

opportunity for public expression by pro-independence activists, pro-autonomy campaigning has been actively pursued.

"The Security Council stresses the need for all sides to put an end to all kinds of violence and for utmost restraint before, during and after the consultation. It calls on UNAMET to follow up reports of violent activity by both the pro-integration militias and Falintil. In this regard, it expresses grave concern at the attack on the UNAMET office in Maliana, East Timor, on 29 June 1999. The Council demands that the incident be thoroughly investigated and the perpetrators be brought to justice. The Council also demands that all parties respect the safety and security of UNAMET personnel. The Security Council supports the statement of the spokesman for the Secretary-General of 29 June 1999 and requests the Secretary-General to report further.

"The Security Council welcomes the positive developments identified by the Secretary-General. The Council warmly welcomes the excellent channels of communication between UNAMET and the Indonesian authorities which have been facilitated by the establishment of a high-level Indonesian task force in Dili. The Council warmly welcomes the opening of the DARE II talks in Jakarta with representatives of all sides in East Timor, and the progress towards making the Commission on Peace and Stability operative.

"The Security Council stresses once again the responsibility of the Government of Indonesia to maintain peace and security in East Timor. The Council emphasizes that all local officials in East Timor must abide by the provisions of the Tripartite Agreements (S/1999/513, annexes I-III), in particular as regards the designated campaign period, the use of public funds for campaign purposes and the need to campaign only in their private capacity, without recourse to the pressure of office.

"The Security Council is particularly concerned at the situation of internally displaced persons (IDPs) in East Timor and the implications which this may have for the universality of the consultation. It calls on all concerned to grant full access and freedom of movement to humanitarian organizations for the delivery of humanitarian assistance, to cease immediately activities which may cause further displacement and to allow all IDPs who wish to do so to return home.

"The Security Council notes that full deployment of UNAMET will not be possible before 10 July 1999. It urges the Secretary-General to take all necessary steps to ensure full deployment by that time, and urges all parties to cooperate fully with UNAMET. It stresses the importance of allowing complete freedom of movement for UNAMET within East Timor in order to carry out its tasks.

"The Security Council urges the Indonesian Government and the pro-integration and pro-independence groups to continue to enhance cooperation with UNAMET, to allow the popular consultation to go ahead in a timely manner.

"The Security Council will remain seized of the matter."



Security Council

Fifty-fourth Year

4042nd Meeting

Friday, 3 September 1999, 10.15 p.m.

New York

Provisional

<i>President:</i>	Mr. van Walsum	(Netherlands)
<i>Members:</i>	Argentina	Ms. Moglia
	Bahrain	Mr. Buallay
	Brazil	Mr. Fonseca
	Canada	Mr. Fowler
	China	Mr. Qin Huasun
	France	Mr. Doutriaux
	Gabon	Mr. Essonghé
	Gambia	Mr. Jagne
	Malaysia	Mr. Hasmy
	Namibia	Mr. Andjaba
	Russian Federation	Mr. Granovsky
	Slovenia	Mr. Zbogar
	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	Sir Jeremy Greenstock
	United States of America	Mr. Burleigh

Agenda

The situation in East Timor

Letter dated 3 September 1999 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council (S/1999/944)

The meeting was called to order at 10.15 p.m.

Adoption of the agenda

The agenda was adopted.

The situation in East Timor

Letter dated 3 September 1999 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council (S/1999/944)

The President: I should like to inform the Council that I have received letters from the representatives of Indonesia and Portugal in which they request to be invited to participate in the discussion of the item on the Council's agenda. In conformity with the usual practice, I propose, with the consent of the Council, to invite those representatives to participate in the discussion without the right to vote, in accordance with the relevant provisions of the Charter and rule 37 of the Council's provisional rules of procedure.

There being no objection, it is so decided.

At the invitation of the President, Mr. Wibisono (Indonesia) and Mr. Monteiro (Portugal) took seats at the Council table.

The President: The Security Council will now begin its consideration of the item on its agenda. The Council is meeting in accordance with the understanding reached in its prior consultations.

Members of the Council have before them the letter dated 3 September 1999 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, document S/1999/944.

Following consultations among members of the Security Council, I have been authorized to make the following statement on behalf of the Council:

"The Security Council welcomes the successful popular consultation of the East Timorese people on 30 August 1999 and the letter from the Secretary-General to the President of the Council of 3 September 1999 (S/1999/944) announcing the ballot result. The Council expresses its support for the courage of those who turned out in record numbers to express their views. It regards the popular consultation

as an accurate reflection of the views of the East Timorese people.

"The Security Council pays tribute to the extraordinary work of the Personal Representative of the Secretary-General. It also commends the courage and dedication of the Special Representative for the East Timor popular consultation and of the staff of the United Nations Mission in East Timor (UNAMET) in organizing and conducting the popular consultation in extremely difficult conditions.

"The Security Council calls on all parties, both inside and outside East Timor, to respect the result of the popular consultation. The Council urges the East Timorese people to work together to implement their decision as freely and democratically expressed in the ballot and to cooperate in the building of peace and prosperity in the territory. The Security Council now looks to the Indonesian Government to take the necessary constitutional steps to implement the result of the ballot, in accordance with the Agreements of 5 May 1999 (S/1999/513, annexes I-III).

"The Security Council recognizes that the Agreements of 5 May 1999 which led to the popular consultation of the East Timorese people would not have been possible without the timely initiative of the Government of Indonesia and the constructive attitude of the Government of Portugal. It commends the sustained efforts of the Governments of Indonesia and Portugal, through the good offices of the Secretary-General, to find a just, comprehensive and internationally acceptable solution to the question of East Timor, and expresses its appreciation to the Government of Indonesia for its cooperation with the United Nations in the process.

"The Security Council condemns the violence in East Timor which both preceded and followed the ballot of 30 August 1999. It expresses its condolences to the families of United Nations local staff and others so tragically killed. It underlines the need for the result to be implemented in an atmosphere of peace and security without further violence and intimidation. In accordance with its responsibility for maintaining peace and security under the Agreements of 5 May 1999, it is for the Government of Indonesia to take steps to prevent further violence. It also looks to the Government of

Indonesia to guarantee the security of UNAMET personnel and premises. The Security Council is ready to consider sympathetically any proposal from the Secretary-General to ensure the peaceful implementation of the popular consultation process.

“The Security Council requests the Secretary-General to report as soon as possible on the implementation of the ballot result, including recommendations on the mandate, size and structure of the United Nations presence in East Timor in the implementation phase (Phase III).

“The Security Council will remain seized of the matter.”

This statement will be issued as a document of the Security Council under the symbol S/PRST/1999/27.

The Security Council has thus concluded the present stage of its consideration of the item on its agenda.

The meeting rose at 10.30 p.m.



Security Council

Distr.: General
21 November 2000

Original: English

Report of the Security Council Mission to East Timor and Indonesia

(9-17 November 2000)

I. Introduction

1. On 8 September 2000, the Security Council adopted resolution 1319 (2000). In his letter dated 25 October 2000 (S/2000/1030), the President of the Council informed the Secretary-General that the members of the Council had agreed to dispatch a Mission to East Timor and Indonesia from 9 to 18 November 2000. The terms of reference of the Mission were as follows:

(a) In East Timor, to review the progress in the implementation of Security Council resolution 1272 (1999);

(b) In Indonesia, to review the implementation of Security Council resolution 1319 (2000).

2. Following consultations among the members of the Security Council, it was decided that the composition of the Mission would be as follows:

Namibia (Ambassador Martin Andjaba, head of the Mission);

Argentina (Minister Luis Enrique Cappagli);

Malaysia (Ambassador Hasmy Agam);

Tunisia (Ambassador Othman Jerandi);

Ukraine (Ambassador Valeri P. Kuchynski);

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Ambassador Stewart Eldon);

United States of America (Ambassador Nancy Soderberg).

II. Activities of the Mission

3. Prior to the departure of the Mission, the members of the Mission met informally with representatives of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and of Member States contributing military or civilian police personnel to the United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) and with Mr. Jose Ramos-Horta, the East Timorese cabinet member for foreign affairs. The purpose of these meetings was to hear a broad range of views from other interested parties before the Mission's departure.

4. The Mission left New York on 9 November, and visited East Timor (12 and 13 November) at the invitation of the Special Representative of the Secretary-General and Transitional Administrator for East Timor, Mr. Sergio Vieira de Mello, and West Timor and Jakarta (14-17 November) at the invitation of the Government of Indonesia. The members of the Mission expressed their gratitude to the Special Representative of the Secretary-General and UNTAET officials, and to the Indonesian authorities, for facilitating the visit, which allowed them to see at first hand the situation in East Timor and the work of UNTAET, as well as the refugee situation in Kupang and Atambua.

5. In East Timor, the Mission held extensive discussions on the implementation of Security Council resolutions 1272 (1999) and 1319 (2000) with the Special Representative of the Secretary-General and senior civilian and military personnel in UNTAET, the Cabinet of the East Timor Transitional Administration, the Armed Forces for the National Liberation of East

* Reissued for technical reasons.

Timor (FALINTIL) Commander, ten diplomatic offices in East Timor (Australia, Brazil, China, Indonesia, Ireland, Japan, New Zealand, Portugal, the United Kingdom and the United States), and East Timorese non-governmental organizations, as well as leading figures in East Timor, namely, Xanana Gusmao, Jose Ramos-Horta and Mario Carrascalao. In Dili, the Mission visited the site of the Santa Cruz massacre and laid wreaths to mark the ninth anniversary of the killings. Members of the Mission visited the district of Suai in Sector West, and received extensive briefings by UNTAET civilian and military personnel, met with representatives of the community, and visited the site of the 1999 Suai church massacre, and a hospital rehabilitation project.

6. In Kupang, the Mission met and had extensive discussions with the Governor of East Nusa Tenggara, which includes West Timor, Piet Tallo, the Udayana Military Commander, Major-General Kiki Syahakri, the Chief of Police of East Nusa Tenggara, Brigadier-General E Made Mangku Pastika, representatives of the Ministry for Foreign Affairs, and local government, as well as non-governmental organizations. The Mission visited the regional police office to witness the destruction of a number of confiscated weapons, and the Noelbaki refugee camp. In Atambua, the Mission visited the Haliwen refugee camp as well as the Umaklaran resettlement site, and held discussions with representatives of civil society and non-governmental organizations. Members of the Mission laid flowers at the UNHCR office, in honour of those killed on 6 September 2000. They were briefed on the events leading to the murders. In Jakarta, the Mission met with Vice-President Megawati Sukarnoputri, and senior government officials, including the Coordinating Minister for Political, Social and Security Affairs, Susilo Bambang Yudhoyono, the Speaker of the House of Representatives (DPR), Akbar Tandjung, Attorney-General Marzuki Darusman, and the Minister for Foreign Affairs, Alwi Shihab, as well as with representatives of the National Commission for Human Rights (Komnas HAM), the diplomatic community, United Nations agencies and non-governmental organizations.

III. Implementation of Security Council resolution 1272 (1999)

A. Security and law and order

7. The overall security situation in East Timor is relatively stable, with remarkably little general crime. Civilian police have now been deployed to all districts and all but 10 subdistricts. Training of the Timor Lorosae Police Service continues; however, budgetary constraints mean that at the current rate of training, the requisite force of 3,000 will not be realized until 2006. Accordingly, the Special Representative of the Secretary-General, Mr. Sergio Vieira de Mello, has recommended that a portion of the peacekeeping assessed budget should be reallocated from the international police presence to accelerate the training of the East Timor national police force. Nonetheless, it is likely that there will be a need for international civilian police to remain beyond the date of independence. **The Mission recommends that this should be factored into planning for the United Nations presence that will follow UNTAET and also recommends that the United Nations Development Programme (UNDP) and other relevant United Nations organizations should give urgent consideration to assisting in speeding up the training of the Timor Lorosae Police Service.**

8. A vital element in developing an effective system of law and order will be the establishment of a fully functioning judicial system. This has proved challenging in light of the total absence of local capacity in this area and the other pressing priorities placed on UNTAET at the beginning of its operations. While UNTAET has made progress in developing a court administration system, prosecution services, public defender's system and prison services, the judicial sector remains seriously under-resourced. Consequently, the current system cannot process those suspects already in detention, some of whom have been held for almost a year. Moreover, UNTAET is facing significant difficulties in bringing to justice those responsible for the serious violations of human rights that occurred in East Timor in 1999. **In these circumstances, it is particularly important for UNTAET to consider all available ways of attracting the necessary resources and that decisions on handling serious crimes investigations should, to the extent possible, reflect East Timorese**

expectations. The Special Representative of the Secretary-General informed the Mission that he intended to conduct a review of the justice sector, and would propose a solution to this pressing issue including ways of addressing the shortage of expertise and financial resources. The Mission welcomed this timely initiative and urges the Security Council to give it priority consideration.

9. UNTAET has made substantial progress in addressing the security threat posed by militia infiltration from West Timor. Several months ago, up to 150 militia, in groups of 20 to 30, were operating in the western and central sectors. The peacekeeping force has taken robust and decisive action, greatly facilitated by information provided by the local population, to combat the militia. This has resulted in a reduction of militia activity inside East Timor and the exfiltration of a number of militia to West Timor. The Mission supports UNTAET's approach to this threat. However, the continuation of the refugee crisis in West Timor, the ongoing presence of militia elements in refugee camps and the possibility of further large-scale returns, which in all probability will include militia, continue to constitute a source of instability throughout Timor island. The East Timorese have expressed a desire to have their own defence force on independence, along the lines recommended in Option Three of the recent study made by King's College London. The Transitional Cabinet of East Timor recently endorsed the proposal for a 3,000-strong force as recommended. The modalities for implementing this proposal will be determined at a donors' meeting to be held in Dili on 21 to 23 November. **As with the police, however, it seems highly likely that East Timor will require an international military presence in some form for some time after independence. This, too, should be factored into planning for a United Nations follow-on presence.**

B. Humanitarian situation

10. The humanitarian situation has passed its most pressing phase. However, East Timor will need continued resources as people re-establish their livelihoods and as long as the prospect of large additional refugee returns remains. The Mission learned that UNTAET, together with humanitarian agencies, had put in place the necessary contingency plans to cope with a significant refugee influx. **It is**

vitaly important that this readiness should be maintained as a component of UNTAET's refugee return strategy.

C. An effective administration

11. UNTAET is now a mission in full swing. A particularly positive and important development in fulfilment of the mandate of capacity-building for self-governance has been the acceleration of the "Timorization" of the administration. This is steadily endowing the East Timorese with ownership of, and responsibility for, their own decision-making. A number of Timorese District or Deputy District Administrators have been appointed, while legislative responsibility is now exercised through the all-Timorese National Council and executive powers by a Transitional Cabinet comprising five Timorese and four internationals, under the chairmanship of the Transitional Administrator. **Several non-governmental organizations conveyed the need for Timorization to be actively taken forward at all levels of the administration. The Mission endorses UNTAET's efforts in this regard, while emphasizing the need for capacity-building among the East Timorese.**

12. It is foreseen that in the coming weeks, the Transitional Administration, through the Cabinet and National Council and in dialogue with the East Timorese leadership, will develop a timetable and mechanisms, inter alia, for the electoral process, to take East Timor to full independence. The Special Representative of the Secretary-General expressed the hope that the outcome of these discussions would be presented at the forthcoming donors' meeting in Brussels.

D. Infrastructure

13. There has been major rehabilitation of public buildings and utilities in Dili, the capital and population centre of East Timor. The Mission was told that the education system is functioning throughout East Timor, together with a basic level of health care in many areas. However, the overall state of East Timor's infrastructure remains devastated. Matters of particular concern for the Mission were both the small amounts so far expended on reconstruction and the uneven rate of progress of the rest of the country compared with

Dili, particularly with regard to road reconstruction, power supply and the reconstruction of buildings. The Mission learned that while some funding was available for outstanding infrastructure needs, implementation of projects had been slow to materialize. This area requires a priority focus. In this regard, the Special Representative of the Secretary-General highlighted the need to have resources made immediately available for some urgent work of reconstruction (for example, of court buildings) and recommended that this be provided from the assessed budget, given the broad nature of UNTAET's mandate. **The Mission recommends that consideration be given to increased flexibility in the use of assessed resources allocated to complex peacekeeping operations such as UNTAET.**

E. Concluding comments

14. The Mission, and particularly those members who had visited East Timor during the last Security Council Mission in the wake of the Popular Consultation, was impressed by the progress made in implementing the mandate given to UNTAET in little over one year. However, this progress has not always been smooth. The Mission does not underestimate either the current difficulties in areas such as reconstruction and administration of justice, or the enormity of the challenges that remain in the lead-up to independence projected for the latter half of 2001. The Mission renewed its full support for the work of UNTAET. It also noted that the Council will soon have to take a decision on the extension of UNTAET's mandate through to independence. **It further recognizes that in all likelihood there will be a need for a strong international commitment to East Timor after independence, inter alia, through the provision of financial, technical and security assistance, if the aspirations of the East Timorese are to be fully realized. Planning for this should begin as soon as possible.**

15. The Mission would like to express appreciation for the Special Representative of the Secretary-General's invitation to the Security Council to visit East Timor and see at first hand how UNTAET's mandate is being implemented. The Mission found this to be a rewarding experience highlighting the dedication of both international personnel and East Timorese to working together to realize the aspirations

of the people of East Timor, in the face of many challenges.

IV. Implementation of Security Council resolution 1319 (2000)

16. Many of the hundreds of thousands of East Timorese displaced in the violence following the Popular Consultation have returned to East Timor to re-establish their place in the community. Indonesian Ministers assured the Mission of their Government's commitment to resolving the refugee issue. Their assurances are welcome. But more than one year later, an estimated 120,000 remain in refugee camps in West Timor. Indonesian Ministers assured the Mission of their commitment to resolving the refugee issue. International efforts to resolve this crisis were halted by the murder of three UNHCR personnel in Atambua on 6 September. In response to their tragic deaths, the Security Council adopted resolution 1319 (2000) which sought ways to bring about an immediate end to the interrelated problems of the refugee crisis and the security threat posed by the presence of militia. The Council Mission was able to gain a good first-hand appreciation of the complexity of the situation.

A. The refugee situation

17. In paragraph 4 of resolution 1319 (2000), the Security Council called on the Indonesian authorities to take immediate and effective measures to ensure the safe return of the refugees who chose to go back to East Timor. The situation of the refugees in the camps in West Timor remains a cause of great concern. The Mission received reports by returning refugees to East Timor that militias continue to intimidate and spread misinformation in the camps. Further reports indicated that refugees were being made to hand over money and livestock in order to be allowed to return to East Timor. With a view to obtaining first-hand information, the Mission visited two refugee camps: Noelbaki near Kupang and Haliwen in Atambua. The Mission saw the truly depressing conditions in which the refugees live.

18. The Mission was struck by the lack of information on the conditions in East Timor, the extent of misinformation inside the camps and the clear potential for intimidation. Some of the refugees with whom the Mission met were concerned about the safety

and security situation in East Timor and the reception accorded to the returnees. The Mission sought to allay concerns by reiterating to refugees and community leaders that East Timorese leaders had given assurances that there would be security and safety for refugees upon their return, while emphasizing that those who had committed crimes during the turmoil in 1999 and subsequently would have to face the East Timorese legal system. Some refugees openly stated to the Mission that they would go back to East Timor only "with the red-and-white flag", implying Indonesian rule. **The Mission suggests that the Government of Indonesia work with UNTAET to develop and implement an effective and impartial information strategy to allow the refugees to make a voluntary and informed decision about their futures and to bring home to them that the result of the Popular Consultation must be accepted.**

19. The repatriation or relocation of refugees has become a pressing issue, given the plight of refugees in the dilapidated camps. The Mission noted that in order to deal with the issue, the Government of Indonesia has set up an inter-ministerial task force, which has already begun pilot registration projects, and the establishment of resettlement sites for those who choose to remain in Indonesia. One of these sites was visited by the Mission. **The Mission expresses its strong view that registration process should be apolitical thus precluding any role for pro-integration groups. For registration to be credible, there must be involvement of international personnel, in particular from UNHCR and the International Organization for Migration (IOM), a view shared by the Government of Indonesia. In accordance with paragraph 5 of Security Council resolution 1319 (2000), the Mission reiterates that UNHCR and other agencies will not be able to return to West Timor until security can be guaranteed, including real progress towards disarming and disbanding the militia. The Mission recommends that a team of security experts be dispatched by the United Nations to West Timor in cooperation with the Government of Indonesia to assess the security situation and to establish contacts with the Indonesian Armed Forces (TNI), the Indonesian National Police (POLRI) and other relevant parties. This would be in accordance with the usual modalities employed by the Office of the United Nations Security Coordinator to assess an area prior to any rerating of its security level.**

20. **The Mission also underscores that all stages of the return process must be carried out in safety and security without harassment, intimidation or extortion. It welcomes the intention of the Government of Indonesia to begin discussions shortly with the United Nations offices in Jakarta on arrangements to facilitate an assessment by United Nations security experts of the situation in West Timor. Recognizing that the Government of Indonesia will require financial assistance to resettle those refugees who choose to stay in Indonesia, the Mission welcomes the proposal that potential international donors visit West Timor, once security has been restored.**

21. UNTAET, the Government of Indonesia, UNHCR, IOM and the East Timorese leadership are developing plans for a pilot programme for the return of ex-TNI reservists from East Timor (MILSAS) and their families. The success of this programme may trigger others to follow suit. **The Mission recommends that UNTAET and the Government of Indonesia should actively pursue the possibility of other such ad hoc returns.**

22. **The Mission recommends that the outstanding issue of payment of pensions to former civil servants be resolved by Indonesia's commitment to honour outstanding pension obligations regardless of whether the beneficiaries choose to reside in Indonesia or East Timor. This would serve as a catalyst to encourage their return to East Timor to play a part in the Timorization of the administration and reintegrate fully into society.**

B. Security

23. Security Council resolution 1319 (2000) calls for the Government of Indonesia to take immediate additional steps, in fulfilment of its responsibilities, to disarm and disband the militia, restore law and order in the affected areas in West Timor, ensure safety and security in the refugee camps and for humanitarian workers, and prevent cross-border incursions into East Timor. During its visit to West Timor, the Mission was briefed on the efforts by the Government of Indonesia to fulfil these requirements. Measures taken include the deployment of additional security forces to conduct operations to disarm and collect weapons. The Mission witnessed the destruction of a number of these weapons. It was also apprised of the continued

detention of Eurico Guterres and six individuals allegedly involved in the UNHCR murders, and the progress of the investigations into those killings. **The Mission strongly hopes that these and other investigations of parties responsible for violent attacks and intimidation in East and West Timor will move swiftly through the Indonesian justice system.**

24. In a meeting with the Mission, Vice-President Megawati Sukarnoputri, informed the Mission of the Government of Indonesia's commitment to work with the United Nations to resolve residual issues that arise during the transition period; Ministers had been instructed to work with the Mission to give new impetus to the relationship. Later the same day, the Mission met with the Coordinating Minister for Political, Social and Security Affairs, Susilo Bambang Yudhoyono, and other Indonesian Government officials, who asserted that the militia had been disbanded in the sense that they no longer trained or operated in an organized fashion and that their structures and organization (Pro-integration Armed Forces P.P.I.) had been disabled in 1999. The Minister acknowledged ongoing intimidation by militia, whom he described as ex-militia elements, present in and around the refugee camps. Minister Yudhoyono stressed his commitment to focus on its eradication and undertook to report to the Security Council on Indonesia's plans for action to secure this objective. **The Mission welcomes this commitment, encourages further efforts and looks forward to the Coordinating Minister's report.**

25. In the Mission's opinion, based on the reports from recent returnees to East Timor from West Timor, and its discussions with refugees in the camps, the continued presence of militia, in whatever form, continues to be an impediment to the implementation of Security Council resolution 1319 (2000). **The Mission stresses the need for decisive action to deal with the remaining militias, in particular the leaders, to put an end to their activities once and for all, inter alia, through ongoing disarmament operations, separation of militia leaders and those engaging in intimidation from refugee communities, and the expeditious prosecution of militia leaders for the serious crimes they have committed. The Mission encourages efforts by all parties to isolate hard-line militia elements, in full accordance with the law.**

26. With the endorsement of the Mission, UNTAET met recently with three of the four militia leaders who have written two letters to the President of the Council and who appear to be seeking to return unconditionally to East Timor. **The Mission encourages a dialogue to facilitate their return, which could lead to substantial returns, and welcomes the Government of Indonesia's efforts to facilitate this matter.**

27. In both the immediate and long term, arrangements for close cooperation between the security services in both East and West Timor are essential to manage and contain the security situation. Useful relationships, both formal and informal, already exist between the peacekeeping force and the Indonesian military. **The Mission recommends that these relationships are further developed, and that a system of information exchange be established between the POLRI in West Timor and the UNTAET civilian police and Office of Human Rights Affairs, including taking action to follow up on information provided by UNHCR and UNTAET on alleged cases of intimidation. It welcomes efforts made so far by the Indonesian security forces in implementing its obligation to prevent cross-border incursions into East Timor and emphasizes the need for further efforts in this regard.**

C. Justice and reconciliation

28. One of the Mission's priorities was to focus on efforts to bring to justice the perpetrators of serious crimes committed in East Timor, as called for in Security Council resolutions 1272 (1999) and 1319 (2000) and on many other occasions by the Council. There are two parallel tracks, the first in East Timor and the second in Indonesia.

29. The Mission has noted shortcomings in the implementation of justice in East Timor (see above), given the absence of any capacity in this field when UNTAET started up. **It urged that measures be undertaken to address this problem in order to respond sufficiently to the expectation of East Timorese for justice.** Failure to cope with this challenge could have a negative impact on the country's ability to promote reconciliation and embrace a national political culture based on respect for human rights and accountability.

30. During the visit to Indonesia, the Mission conveyed its concern over the slow pace of the process in Indonesia to bring to justice the perpetrators of the 1999 campaign of violence in East Timor, including those who had organized and directed the atrocities. The Government of Indonesia reaffirmed its commitment to pursuing the investigations and prosecutions as a matter of priority. Attorney-General Marzuki Darusman informed the Mission that he expected the first trials to begin in January or February 2001. He confirmed that the trial of the pro-integration militia leader, Eurico Guterres, and those charged with the murder of the three UNHCR workers in Atambua, would take place in Jakarta in the near future. He also clarified that Guterres, inter alia, faced charges in connection with the incitement of violence and the violence committed in East Timor in 1999. The Attorney-General, as well as the National Commission for Human Rights (Komnas HAM), confirmed that the necessary legislation for the establishment of a human rights tribunal had been passed by the Parliament. The Attorney-General expressed appreciation for the technical assistance being provided by the United Nations on the basis of the offer made by the Secretary-General during his visit to Indonesia in February 2000, as well as the bilateral assistance of individual Governments. **The Mission welcomes this law and awaits the early establishment of the ad hoc courts.** Minister Darusman also indicated his intention to work closely with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and to establish a referral commission that included international experts. **The Mission welcomed this effort and recommended consideration of his request for international expertise. Both in West Timor and in Jakarta, the Mission emphasized the need to pursue and arrest those responsible for the deaths of United Nations peacekeepers Privates Leonard William Manning and Devi Ram Jaishi in East Timor. The Mission is concerned over the lack of progress in opening an investigation into the murder of Private Jaishi. The Mission regrets that thus far there has been no progress in bringing the perpetrators to justice and conveys its strong expectation that there should be progress soon.**

31. Reconciliation among the East Timorese has important implications for the return and reintegration of refugees, long-term political and social harmony in East Timor and good relations between East Timor and Indonesia. The Mission was impressed by the persistent

effort being made by UNTAET to open the channels of dialogue with pro-integration East Timorese in West Timor. The Mission notes the efforts made by the Government of Indonesia in this area. It is regrettable that all these initiatives have not yet produced a satisfactory response from the pro-integration camp.

32. In meetings in Dili with the National Council of Timorese Resistance (CNRT) leadership, as well as community leaders engaged in an effort to establish a national reconciliation mechanism, the Mission was assured of their readiness to reconcile with those on the other side of the political divide while insisting that persons who might have committed serious crimes in East Timor should be brought to justice. The Mission urges East Timorese political and community leaders to continue their efforts to reassess pro-integration East Timorese of their readiness to reconcile.

33. While in Kupang, some members of the Mission met with representatives from UNTAS (Uni Timor Aswain), a political organization supporting East Timor's integration with West Timor. While this organization purports to represent the views of the refugees, there is no evidence to suggest that this is the case in reality. During this meeting, the representatives renounced violence and condemned the murders of the UNHCR workers. They continued, however, to reject the outcome of the Popular Consultation. The representatives of UNTAS stated to members of the Mission their commitment to reconciliation but insisted that this proceed without preconditions. In response, members of the Mission underlined that the question of justice for serious crimes and the results of the Popular Consultation could not be ignored if there was to be a lasting process of reconciliation. They also urged the pro-integration group to accept the reality of the independence of East Timor, thereby contributing to the reconciliation process. **The Mission encourages the Government of Indonesia to assist in securing public denunciations of violence as a means of pursuing political goals, as well as acceptance of the results of the Popular Consultation.**

34. However, reconciliation should not be limited only to political leaders. The delegation strongly encouraged community leaders in East Timor and East Timorese community leaders now in West Timor to establish direct community-to-community contacts with a view to building confidence and facilitating wider reconciliation. In this regard, **the recent joint initiative of Bishop Basilio do Nascimento of**

Baucau and Bishop Anton Ratu of Atambua to facilitate contacts between East Timorese in East Timor and refugee groups in West Timor is a commendable effort that should be fully supported.

D. Relations between Indonesia, UNTAET and East Timor

35. In its meetings in East Timor and Indonesia, the Mission encouraged the reinvigoration of bilateral talks between UNTAET and the Government of Indonesia on the practical implementation of a number of issues agreed to in the communiqué of 29 February 2000, signed by the Special Representative of the Secretary-General and Foreign Affairs Minister Shihab. While there has been welcome progress on a number of these issues, **the Mission is strongly of the view that the establishment and effective functioning of bilateral mechanisms are fundamental to fully normalizing relations between Indonesia and East Timor. The Mission also views as important the establishment of a land corridor between the Oecussi enclave and contiguous East Timor and urges the Government of Indonesia to work with UNTAET towards establishing an effective transit arrangement. It hopes that future meetings of the Joint Border Commission will contribute to achieving these objectives.**

36. The Mission offered to the Government of Indonesia some elements designed to give new impetus to various aspects of the complex relationship among Indonesia, UNTAET and East Timor. In addition to making a number of practical suggestions designed to reinforce existing mechanisms for cooperation, the elements covered a number of the main issues dealt with elsewhere in the present report. The Government of Indonesia agreed that a meeting of the Joint Border Commission should take place in November with a view to preparing for a subsequent meeting in December. Discussions on modalities will now proceed with UNTAET. They also indicated that they would shortly initiate discussions with the United Nations offices in Jakarta to facilitate an assessment by the United Nations security experts of the situation in West Timor. At the conclusion of the Mission, a joint press conference was held in Jakarta on 17 November, at which Foreign Affairs Minister Shihab and the head of the Mission, Ambassador Andjaba, issued press statements (see annexes I and II).

37. The Mission reiterates its thanks to UNTAET and the Government of Indonesia for the hospitality accorded to it throughout these visits.

Annex I

Statement to the press by the Minister for Foreign Affairs of Indonesia on the visit of the Mission of the Security Council

(17 November 2000)

1. I should like to begin by expressing my own personal, as well as the Government of Indonesia's satisfaction in receiving the visit by the Mission of the Security Council over the past four days. Our invitation to the Mission and your positive response testify to the positive line of communication between the Council and the Government of Indonesia in dealing with issues of common concern relating to the transition period in East Timor. Hence, it is to no one's surprise that a genuine spirit of friendship and cooperation has permeated throughout the Mission's visit.

2. Its two days of activities in Kupang and Atambua, followed by the past two days in Jakarta, will no doubt have given the Security Council Mission ample opportunity to witness first-hand the important strides that have been made by Indonesia in responding to Council resolution 1319 (2000). During the Kupang and Atambua phase of its visit, the Mission worked closely with, in addition to central government representatives, the representatives of the local government, and police as well as the Indonesian Armed Forces (TNI) regional command. In Jakarta, the Mission met with government ministers, with high-ranking officials and also, notably, with the Speaker of the House of Representatives (DPR). Just as important were the intensive contacts with the members of the civil society and also the meeting in Kupang with representatives of Uni Timor Aswain (UNTAS).

3. Over the course of this visit, numerous issues of concern were discussed. Permit me to highlight some areas of interest, namely:

(a) The need for sustained and enhanced efforts by the Government of Indonesia, UNTAET and the international community to urgently and comprehensively overcome the question of East Timorese refugees which has brought complex ramifications;

(b) The need for renewed concerted efforts by all concerned to address the various factors behind the East Timorese refugees issue, inter alia, security and safety in the camps and uncertainty about the situation in East Timor. Indonesia for its part will continue to take steps to further enhance the security conditions in the camps. My Government also deems it important that better and more complete information be provided to the refugees about the prevailing situation in East Timor in order to address their expressed concerns about their future safety and security in East Timor;

(c) The importance of cooperation between the Government of Indonesia and relevant international humanitarian agencies in facilitating the registration of the refugees as a way to determine whether their intention is to return to East Timor or to remain in Indonesia based on the principle of freedom of choice. In the meantime, Indonesia will continue to facilitate ad hoc ("spontaneous") return of East Timorese refugees. Since 6 September 2000, some 1,400 such refugees have returned to East Timor;

(d) The need for the resumption of international assistance to the refugees to supplement the efforts of the Government of Indonesia;

(e) The importance of the ongoing as well as any possible future legal processes against those responsible for the killings of the three Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) staff as well as against those who have committed serious crimes in the past in East Timor and those who have carried out intimidation against the refugees;

(f) The need for continued and enhanced talks between the Government of Indonesia and the United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) on residual issues that arise during the transition period. This involves, inter alia, putting into effect existing mechanisms for cooperation, including the Joint Border Committee which plans to convene a director-level meeting in the last week of November with a view to convening its first meeting during December;

(g) The need to intensively consider ways and means to facilitate and promote reconciliation among East Timorese which is vital for the future peace and stability of East Timor.

4. Finally, I should like to once again reaffirm the commitment of my Government to continuing this positive line of communication with the United Nations Security Council as reflected by the visit of the Mission.

Annex II

Statement by Ambassador Martin Andjaba, leader of the United Nations Security Council Mission to East Timor and Indonesia

(Jakarta, 17 November 2000)

The Security Council Mission visited West Timor and Jakarta from 14 to 17 November 2000 at the invitation of the Government of Indonesia, following a visit to East Timor. Members of the Mission expressed their gratitude to the Indonesian authorities for facilitating the visit, which allowed them to see at first hand the refugee situation in Kupang and Atambua. The discussions throughout were productive and welcome.

The Mission welcomes the efforts the Government of Indonesia is making to address the situation in West Timor. However, much remains to be done and the international community is prepared to work in cooperation with Indonesia to meet the remaining challenges.

In East Timor, the Mission was impressed by the progress made since 1999. They commended the Special Representative of the Secretary-General, Sergio Vieira de Mello, and the United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) staff on the accomplishments of UNTAET, and it commends the people of East Timor in their historic transition.

Over the past year, East Timor has begun rebuilding, over 170,000 refugees have returned, and the process of reconciliation is beginning. The Mission emphasizes that the twin tracks of justice and reconciliation are key to resolution of the present situation.

The Mission noted the efforts of the Government of Indonesia to resolve the refugee issue. It welcomed the steps taken by Indonesia towards the full implementation of Security Council resolution 1319 (2000), which calls, *inter alia*, for the immediate disarmament and disbandment of the militia. It is clear that the refugee problem raises complex issues. There is a pressing need to work together to facilitate the earliest possible registration, repatriation and resettlement of all the refugees, in conditions of safety and security.

The Mission was glad to hear that several hundred refugees had returned in recent weeks. However, information from refugees returning to East Timor indicates that intimidation is still present in the camps in West Timor. The intimidation must be stopped. Many refugees are saying they are frightened that they still do not have a free choice about their own future, and security in the camps remains uncertain. Furthermore, decisive action is necessary to deal with the remaining militias. The Mission welcomed the Government of Indonesia's commitment to addressing the problem of continued intimidation in the camps.

Members of the Mission expressed the hope that the cases of Eurico Guterres and those responsible for the murders of three Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) staff would proceed quickly. It also underscored the international community's interest in speedy progress in bringing to

justice those responsible for the deaths of the three UNHCR staff and two United Nations peacekeepers, and for the events of 1999.

The Mission took note of the request of the Indonesian Attorney-General, Marzuki Darusman, for international assistance in ensuring adequate expertise in bringing to justice those responsible for human rights violations. The Mission welcomes the passage of the recent human rights law and awaits the early establishment of the ad hoc courts. Mr. Darusman also indicated his intention to work closely with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and to establish a referral commission that included international experts. The Mission welcomed this effort and recommended consideration of his specific request.

There was agreement on the high priority of resuming international assistance to the refugees to supplement the efforts of the Government of Indonesia. For this to happen, the security of international humanitarian workers will need to be assured. The Government of Indonesia will be discussing with the United Nations offices in Jakarta arrangements to facilitate an assessment by United Nations security experts of the situation in West Timor, in cooperation with the police, the Indonesian Armed Forces (TNI) and other responsible authorities.

The Mission underscored the importance of internationally observed registration of the refugees, a view which is shared by the Government of Indonesia. Those refugees who want to stay and those who want to return must be given fair treatment and support. The Mission encouraged the Government to promulgate a detailed plan for registration, return and resettlement. The Mission also encourages continued discussions on this issue with UNHCR and the International Organization for Migration (IOM).

The Mission believes that ad hoc returns, under international supervision, can be an important factor in helping to creating the conditions necessary for resolving the issue. In this context, it welcomes plans for the imminent return of the ex-TNI reservists from East Timor (MILSAS) group.

The Mission welcomed the statements by East Timorese leaders that they were anxious to welcome the refugees back and to pursue reconciliation. The Mission emphasizes the importance of providing better information to the refugees, and of supporting efforts by church and other communities to achieve this.

Both sides stressed the need for continued and enhanced talks between the Government of Indonesia and UNTAET on residual issues that will arise during the transition period. This involves, inter alia, putting into effect existing mechanisms for cooperation, including the Joint Border Commission. The Mission welcomes the Government of Indonesia's willingness to hold a meeting of the Joint Border Commission in November.

The Mission will be making its report to the Security Council on 20 November 2000.

CONFIDENTIAL



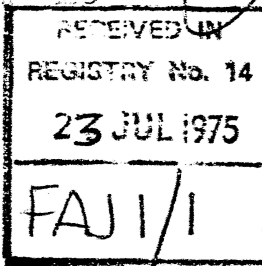
1. Interplease
 2. G. R. D. P. (P. S. C. Office) *done 29/7*
~~C. S. C. Office~~

BRITISH EMBASSY,
 DJAKARTA.

(34)

3. Mr Jones *sent 29/7* 14 July 1975

P J E Male Esq CMC MC
 FCO



M. G. L. Smith for action as appropriate.
Would you please thank Mr. Smith.
I shall like to see again of 18/8
Pm 18/7

Dear Peter,

As indicated in my telegram No. 215 of 12 July, I sent my Head of Chancery, Gordon Duggan since he is accredited to Portuguese Timor as British Consul, to visit the territory from 2-9 July. I enclose a copy of his report.

2. Duggan's visit appears to have been welcomed by the Governor and his Portuguese Army staff; and they evidently did their best to be helpful to him, allowing him to do what he wanted. Indeed they made it clear that they had decided that it was in their interests to have the situation in the territory widely known and understood, particularly since Portuguese Timor might become an international diplomatic issue.

3. Duggan's view of the prospects (paragraphs 45-51 of his report) make gloomy reading. The Portuguese, whatever their present sense of mission have left themselves too much to do in too short a time. The territory has been too backward for too long to be able quickly to develop any genuine democracy and its diverse ethnic groups with their inexperienced politicians and political parties provide fertile soil for passionate rivalries and disruptive tensions; moreover the privileged ranks of the Timorese soldiery anxious to retain their status and higher living standards lurk in the wings as the obvious successors to the Portuguese Administration. The chances of unrest and of a military coup thus might be rated high.

4. The Indonesian media have, with official backing, already played up incidents in the territory and they exaggerated/clash between party supporters on 28 June (Paragraph 17 of the report) which was falsely reported by the Indonesian News Agency, Antara, to have cost six lives. If the Indonesians want to find excuse to intervene they should have little difficulty. For the moment, however, I am prepared to believe the Indonesians' public statements that they hope the territory's future will be settled by peaceful means.

5. Nevertheless we must face the fact that trouble is almost certainly on the horizon: the Indonesians want ultimately to

/see

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL



see Portuguese Timor an integrated part of Indonesia; yet within the territory the signals at the moment are clearly set towards independence. At most Indonesians have about three years until October 1978 to persuade the people to opt for integration. At Worst they will be faced by a coup d'état of local military leaders committed to local independence under their rule. Even under the best conditions the Indonesians will have no easy task to persuade the population to cast their future in with them: there is a large backlog of suspicion and ignorance to surmount; and the key figure on the spot, the Indonesian Consul in Dili, seems to be playing his hand badly.

6. Paragraph 2 of the record of Major Vitor Alves' discussion with the Minister of State on 4 July (enclosed with Jones' letter to Duggan of the same date) indicated that in Lisbon the Portuguese Government saw no future in an independent Timor, and the Administration in Dili evidently realise that unless there is some miracle in the oil field, Timor can never be economically viable. Both are committed to honour the wishes of the people but neither could probably do anything effective against a local military coup. Nor does a deal between Jakarta and Lisbon seem likely in the cards.

7. One conclusion does seem to stand out from Gordon's report; the people of Portuguese Timor are in no condition to exercise the right of self-determination; their politicians are likely to continue their squabbling and dissension and, in the absence of a strong lead from Lisbon or a military coup, political confusion will grow worse and the territory's soil become even more fertile for trouble-making. Duggan saw no evidence that either the Russians or the Red Chinese were yet stirring the pot; but any increase in Soviet influence in Lisbon might increase the chances that the former will seek to exploit the situation, and we shall keep as close an eye out as possible for signs that they are doing so. Even without Soviet or Chinese intervention the territory seems likely to become steadily more of a problem child, and the arguments in favour of its integration into Indonesia are all the stronger. Though it still remains in our interest to steer clear of becoming involved in its future developments in Lisbon since the preparation of the enclosure to Palmer's letter of March 4 seem now to argue in favour of greater sympathy towards Indonesia should the Indonesia Government feel forced to take strong action by the deteriorating situation in Portuguese Timor. Certainly as seen from here it is in Britain's interest that Indonesia should absorb the territory as soon and as unobtrusively as possible; and that if it comes to the crunch and there is a row in the United Nations we should keep our heads down and avoid siding against the Indonesian Government.

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL



8. I am copying this letter and enclosure to Lisbon, Kuala Lumpur, Singapore, Canberra, Bangkok, Manila and UKMIS New York. Copies are also going to the Ministry of Defence (Defence Intelligence 2).

Yours etc,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'J. A. Ford', with a horizontal line drawn through it.

J A Ford

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL



BRITISH EMBASSY

JAKARTA

3/3

J L Jones Esq
South East Asian Dept
FCO

RECEIVED IN REGISTRY No. 14 12 NOV 1975 FAI 1/1
--

3 November 1975

Handwritten notes:
SWD, RD, IRD,
PWS, D12 mod.
cf. 11/11
then to Mr. Simmons fi.

Dear Sir

Handwritten signature

Handwritten signature

PORTUGUESE TIMOR

My letter of 17 October voiced some doubt concerning Indonesian expectations, and the reports being put out locally, on what was happening in Portuguese Timor. With Dili surviving the 1 November target, the next crucial date is presumably 15 November; and the local propaganda machine continues to churn out "news" of progress by the anti-Fretilin forces.

2. According to Antara of 31 October, panic was mounting in Dili with increased acts of sabotage by anti-Fretilin forces who were flooding the capital while thousands of civilians were said to be fleeing the town in search of safety. Antara of 1 November reported that Fretilin itself had conceded that Baucau was under heavy pressure following the sighting of "a foreign submarine and another ship entering the port of Baucau", while the anti-Fretilin forces were said to be intensifying their efforts to take control in the shortest possible time of the towns of Atabai, Manbara, Ermera and Dili itself. Today's Antara reports that the anti-Fretilin forces have launched attacks against Baucau and Lospalos.

3. Antara has not in the past shown itself as a reliable source of factual news: too often intentions are reported as events. Nevertheless, Antara's reports through its links with the international news agencies, get relayed quite widely; for example, the Straits Times carries its reports regularly; indeed it is worth noting that the foreign editor of the Straits Times in his articles of 27, 28 and 29 October, following a visit to Indonesian Timor, seems to have been persuaded to adopt the Indonesian/Antara line in toto.

4. The purpose of these reports can only be construed as an attempt by the Indonesians to give substance to their view that the territory remains unstable and a threat to Indonesian security (and perhaps also to keep alive the claims of UDT and Apodeti to a seat at the conference table). Indeed, the Chief of Staff of KOPKAMTIB, Admiral Sudomo, spoke out strongly on 1 November that Indonesia would not tolerate a communist controlled administration in East Timor; this could endanger Indonesia's national stability because communists would then attack Indonesia from the rear. Sudomo saw the present developments in the colony as being identical to those undertaken by the PKI in their coup attempt of 1965 and he went on to express the view that if

/hostilities

CONFIDENTIAL

176



- 2 -

hostilities continued, the area might well become entangled in superpower rivalry as in Vietnam.

5. If the Indonesian media remain unreliable, it is unfortunately also our feeling here that the Australian Embassy in Jakarta are showing a less sure touch, particularly at the higher levels, in their assessments of what is going on in the colony (the view reported in our telegram No. 393 was based on an evaluation given Andrew Stuart by the Minister at the Australian Embassy). In this context therefore we were particularly interested in Hewitt's two letters from Canberra of 17 October reporting on the in-fighting within the Australian Government on policy towards Portuguese Timor. It is certainly true that the Australian Embassy here has suffered immense frustrations in trying to extract some information from the Indonesian authorities on the fate of the Australian journalists missing in Portuguese Timor. The Embassy has also come under some pressure as a result of the boycott by Australian dockers of Indonesian vessels in Melbourne and Sydney. Foreign Minister Malik on 29 October said he hoped that existing good relations between Australia and Indonesia would not be marred by the Portuguese Timor question. The Minister for Communications, Emil Salim, on 30 October deplored the boycott following a meeting with the President and said "the Australians themselves will be harmed by their action"; he pointed out that the trade balance between Australia and Indonesia was heavily in Australia's favour and that the goods exported by Australia to Indonesia aided Australian joint ventures set up in Indonesia. On 2 November Minister Salim was again quoted as saying that the boycott would bring losses to Australia. In this situation, and particularly in the light of the comments in the enclosure to Hewitt's letter on prospective staff movements, there is inevitably a tendency in the Australian Embassy to hope that matters on the ground will be resolved as soon as possible. This means that, although they are still in much the best position to assess what is really happening, we may have to aim off for bias in assessing their judgements in the future.

6. Senator Willesee's statement of 30 October has also evidently been a subject of strong discussion between the Embassy here and the DFA in Canberra. The Australian Ambassador commented rather sourly to Andrew Stuart that at least it was a better and more balanced statement than the draft they first saw - presumably because it was fairly even handed in apportioning blame and did not single out the Indonesians. I asked a member of the Australian Embassy today whether the statement was to be seen as a shift in Australian policy as the Australian press is making out. He said that it could be so seen only in the sense that when Dr Almeida Santos was in the area, the Australian Government had indicated that it had no wish to get involved in negotiations on the territory's future; Senator Willesee's offer of Australia as a venue for talks was something of a new line. On the question whether this move betokened any conflict in

/Canberra



- 3 -

Canberra, he explained that the Embassy had tended to take its lead from the Australian Prime Minister in that the aim of Australian policy towards Portuguese Timor was to do what it could to ensure that Indonesia achieved its aim of integrating Portuguese Timor into Indonesia without this harming Australian/Indonesian relations. He said that officials in the Department of External Affairs in Canberra took the same line; however, the Secretary of the Department and the Minister took a more "moral" line and tended to put greater emphasis on the self-determination aspect - this, he implied, was the explanation for the shift and for Senator Willesee's offer.

7. It is worth perhaps reporting here some comment which Ambassador Woolcott made at the dinner the Ambassador gave for Sir Michael Palliser. Ambassador Woolcott said that he had received instructions from Canberra on 16 October to deliver a clear message to the Indonesians that Australia could not countenance Indonesian interference in the affairs of Timor (as forecast in para 4 of Hewitt's letter of 10 October). Woolcott said he had gone back to Canberra and had his instructions modified somewhat and that when he saw Foreign Minister Malik on 18 October he had spoken as softly as his instructions permitted. Woolcott had gone out of his way to avoid saying anything to the press after his call on Foreign Minister Malik, which is not his usual form, and had therefore been a little surprised when Malik, following their interview had himself publicly asked the Australian Government not to fall into the trap of allowing Fretilin to disturb the good relations between Indonesia and Australia and to give equal opportunity to Apodeti and UDT in the colony.

8. All this tends to confirm that the Australian Embassy here is likely to be an increasingly less reliable source of information for us in the coming weeks; this will be even more the case should there be any signs in Canberra of Australian policy towards Portuguese Timor becoming an issue in the present constitutional crisis. It is surprising that the Opposition have had so little to say on this subject, particularly given Andrew Peacock's past interest in the subject and we shall be glad if Canberra could keep us here in touch with this aspect also.

Yours ever

G A Duggan
G A Duggan

cc: P J Dun Esq
Kuala Lumpur

J G Wallace Esq
Singapore

G W Hewitt Esq
Canberra

G E Clark Esq
Lisbon

SIR MICHAEL PALLISER'S VISIT TO INDONESIA: 21 - 22 OCTOBER 1975

BACKGROUND BRIEF: EXTERNAL RELATIONS OF INDONESIA

1. Indonesia's foreign policy is based on the following precepts:
 - (a) anti-communism
 - (b) membership of ASEAN
 - (c) within ASEAN especially close bi-lateral relations (particularly in the defence and intelligence fields) with Singapore and Malaysia
 - (d) close friendship with the United States (but no formal defence links)
 - (e) membership of the non-aligned group of nations and of OPEC

Anti-Communism

2. The present leadership in Jakarta came to power in the wake of the abortive Communist PKI coup in 1965. They have consequently had a good deal of experience in putting down the Communist threat and this has formed a continuing and strong thread in their internal and external policies ever since. This led them to keep large numbers of Communist sympathisers in detention ever since 1965. Following the closure of the Communist Chinese Mission in Jakarta in 1966, relations with the PRC were frozen and have not been reactivated since. Despite the recent recognition of Communist China by Malaysia (in 1974) and Thailand and the Philippines (in 1975) Indonesia (and Singapore) have remained alone in ASEAN in holding out against the establishment of diplomatic relations. It is unlikely that relations will be established in the next 12 months.

3. Indonesia's reaction to the collapse of Indo-China early in 1975 has been to clamp down even further at home, and to urge their partners in ASEAN to be vigilant against the spreading Communist threat. However they have had relations with the North Vietnamese for some time and have recently recognised the PRG.

ASEAN

4. Indonesia plays a leading rôle in the Association of South

East Asian Nations (ASEAN) which brings her together with Singapore, Malaysia, Thailand and the Philippines. In this forum Indonesia is keen to instill a greater feeling of regional co-operation particularly in the defence field. She has to a certain extent been frustrated in this by the reluctance of Thailand and the Philippines to become further involved in formal defence links at a time when they are casting aside their Treaty commitments under SEATO and are re-assessing their bilateral links with the United States. Indonesia, being potentially independent economically, is less interested in strengthening the economic links of ASEAN or establishing a free trade zone as proposed by Thailand and the Philippines. As far as the UK is concerned we are keen to promote regional co-operation within ASEAN and in the context of the EEC would like to see the establishment of a corporate relationship with ASEAN. The lack of coherence of ASEAN at the moment (it still has no Secretariat although Jakarta is the designated seat of one) is a stumbling block to the fulfillment of this objective. Economically a joint study group has already been set up involving ASEAN and the European Commission. In the political field we have tabled a paper at the last Asia Group Meeting discussing the possibility of establishing some kind of political dialogue with ASEAN in the medium to long term future. (See Annex B).

Portuguese Timor

5. Indonesia's approach to foreign relations has been neatly summed up in her attitude to recent events in Portuguese Timor. She is alarmed by the prospect of an independent and economically weak and unstable Timor which could possibly provide a base for subversion against Indonesia. But she is also concerned to preserve her reputation among the non-aligned nations by not precipitately taking over the territory by brute force (which she could easily do). Suharto has also been concerned to protect his increasingly important arms supplies from the United States. He fears the reaction in the US Congress to an invasion by Indonesia. Suharto is also concerned to protect the economic development of Indonesia and therefore does not wish to add to her problems the military administration of the economically backward territory of Timor which could be most expensive. (See Annex A for a summary of events in Timor).

British Policy on Timor

6. Ministers have agreed that HMG should stay out of the controversy concerning the future of Timor as far as possible. There is no British interest in the region. We agree with Mr Whitlam that Timor's eventual integration with Indonesia is probably the right answer in terms of regional stability. But from our own point of view this should come about in the context of self-determination for the people of Timor. Left wing critics of Indonesia in the UK have already urged the British Government to take steps to prevent the takeover of Timor by Indonesia.

PORTUGUESE TIMOR

1. Portuguese Timor occupies the eastern half of the island of Timor in the Indonesian Archipelago. There is also a small Portuguese enclave, Oe-cussi, on the coast of the western, Indonesian part of the island. Its population is approximately 600,000. Up until August 1975 there were approximately 400 Portuguese troops on the island and a further 2,000 native Timorese troops in the territory's armed forces.

2. In early 1975 Portugal indicated its intention to draw up plans for the de-colonisation of the territory. This stimulated the formation of three political parties:

(a) The Timorese Democratic Union (UDT) - a moderate right wing party largely composed of Portuguese settlers and Eurasians who favour continuing links with Portugal and a gradual approach to independence.

(b) The Front for the Liberation of East Timor (FRETILIN) - a militant left wing party organised by indigenous Timorese largely on the lines of FRELIMO in Mozambique (with whom the leader of FRETILIN has spent some time). It favoured immediate independence and the complete severing of all links with Portugal.

(c) APODETI - a party largely fostered by the Indonesian Government to promote the integration of Timor into Indonesia. Many of the members of this party had relatives living on the Indonesian side of the border. It did not command wide support in the territory.

3. In late June the Portuguese Government convened independence talks on the island of Macao and invited all three political

/parties

- 2 -

parties to attend. FRETILIN boycotted the meeting in protest against the presence there of APODETI whom they branded as "traitors". The conference in Macao drew up a programme for de-colonisation based on universal elections to a constituent assembly within 12 months and complete independence by October 1978.

4. In early August, disturbed by the growing strength of FRETILIN, the UDT staged a pre-emptive "coup d'etat". They took over various strategic points in the capital Dili, captured the Chief of Police and seized large quantities of arms. They also took control of the airport. The Portuguese Governor took no action to reassert his authority and within a week FRETILIN launched counter-operations. APODETI joined whichever side seemed to be gaining the upper hand at any particular time, largely in order to protect its own existence.

5. By the end of August following the defection (mostly to FRETILIN) of the Timorese armed forces there was a virtual state of civil war on the island. This led to the departure from the island of the Portuguese Governor and the remaining Portuguese troops. They moved to the offshore island of Atauro. The fighting continued in the island on a large scale and 2-3,000 foreigners and people of mixed blood were evacuated, mostly to Darwin.

6. In early September Dr Almeida Santos, the special envoy of the Portuguese Government shuttled between Atauro, Darwin, Canberra and Jakarta in an attempt to reach agreement on ways of restoring peace to the island. The Indonesian Government has stated publicly that it has no intention of intervening in Timor in the absence of an invitation from the Portuguese Government (but see paragraph 8 below). The formation of a four-power joint authority (comprising possibly Indonesia, Australia, Malaysia and New Zealand) has been discussed but no agreement was reached.

/7. In

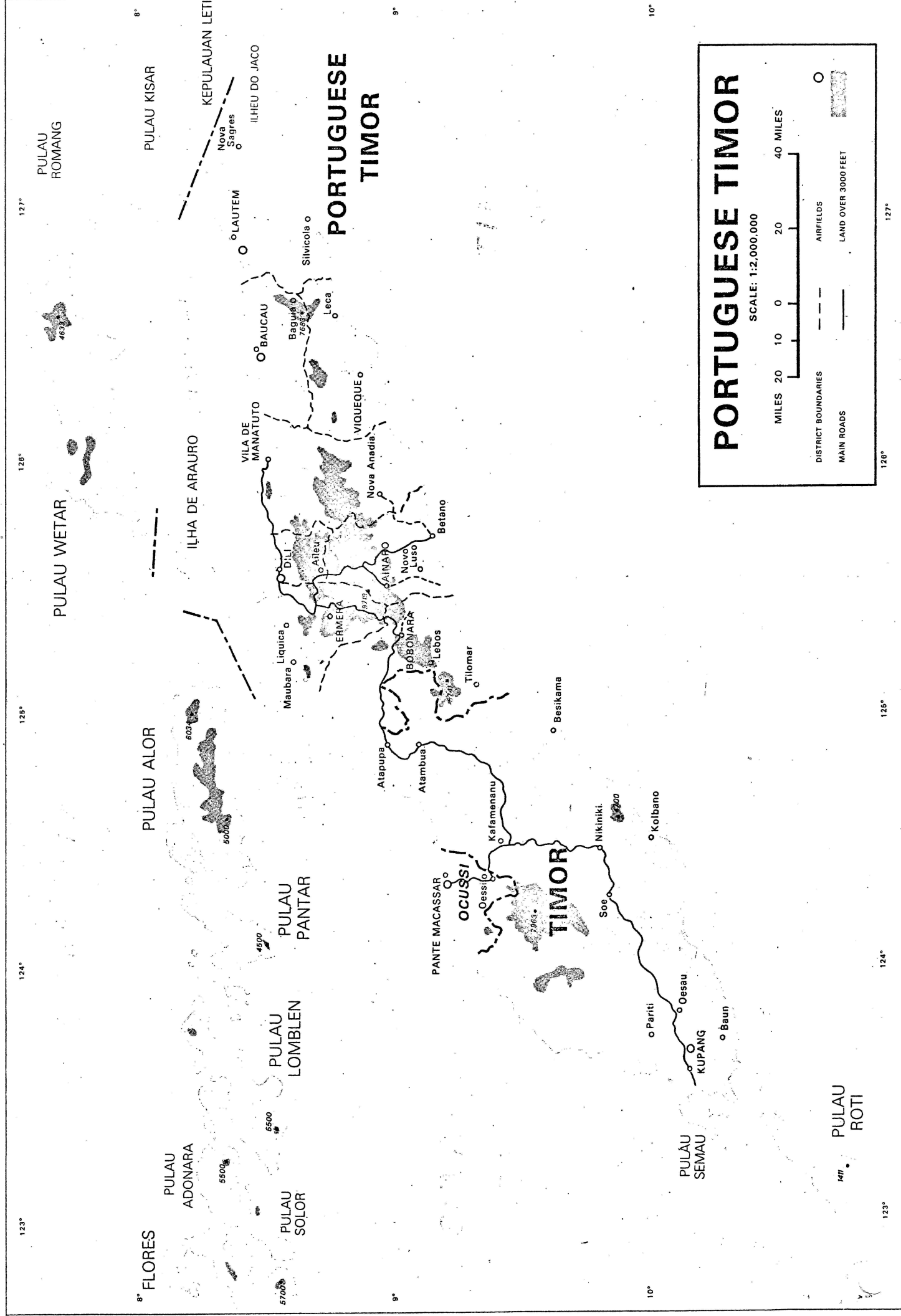
- 3 -

7. In Timor itself FRETILIN gained almost complete control. Latest information suggests that the leaders of FRETILIN are now ready to submit to Portuguese administration once again, and to abandon their plans for immediate independence in favour of a more gradual move towards self-government. However, the Portuguese are reluctant to assume any further responsibilities for the territories. Dr Santos has now become a member of the new Portuguese Government and the Portuguese Governor of Timor has now left Atauro for Lisbon "for consultation".

8. Indonesia and Australia continue to be highly critical of what they see as an abdication of responsibility by the Portuguese. Although President Suharto continues to come under strong pressure from his "hawks" (mainly in HANKAM, the Ministry of Defence, and BAKIN, the State Intelligence Organization) to intervene, he has so far resisted, fearing in particular:

- (a) US Congressional reaction (Indonesia is heavily dependent on the USA for arms supplies)
- (b) Non Aligned countries' reactions: and
- (c) The economic burden of adding Timor to Indonesia's problems.

Nevertheless, Indonesia is keeping her options open by harrasing FRETILIN with Indonesian troops and freshly-armed UDT and APODETI supporters.



PORTUGUESE TIMOR

SCALE: 1:2,000,000

MILES 20 10 0 20 40 MILES

DISTRICT BOUNDARIES
MAIN ROADS
AIRFIELDS
LAND OVER 3000 FEET